DOI: [10.32702/2307-2156-2019.4.44](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.4.44)

УДК 351.86

Р. Б. Примуш,
кандидат наук державного управління, докторант
ORCID ID: 0000-0002-2408-6780

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОЦІНКИ СТАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

R. Primush,
PhD in Public Administration, doctoral candidate

TOOLS OF ASSESSMENT OF THE STATE OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

У статті проаналізовано методологічні підходи до оцінювання ефективності державного регулювання національною безпекою. Підкреслено що, важливим науково-практичним завданням є розробка концептуально-методологічних основ формування документів системи стратегічного планування і інструментарію її оцінки як найважливішого елементу оцінки стану національної безпеки України. У основі методичного підходу рішення цієї задачі лежать відомі методи системного аналізу (декомпозиції і ієрархії), що дозволяють представити складну функціональну систему в зручному для її дослідження виді.

Значення цього напрямку розвитку політичної науки в практиці державного регулювання обумовлене тим, що останні десятиліття характеризуються фундаментальними змінами ролі і місця України у світі і, відповідно, появою нових викликів і загроз, що припускає пошук нових підходів до забезпечення національної безпеки країни і її громадян.

В той же час практика останніх років свідчить, що рішення цієї задачі зв'язане з цілим рядом проблем і труднощів, пов'язаних як з глобальними процесами і тенденціями, так і з неефективністю діяльності багатьох державних і громадських інститутів, включаючи помилки в прогнозуванні, так або інакше що впливають на рівень національної безпеки України.

Нині існує два основних, але в принципі близьких за змістом методичних підходу до оцінки стану національної безпеки. У першому випадку предметною областю є загрози національної безпеки, в другому — процеси, що характеризують розвиток ситуації в різних сферах життєдіяльності особи, суспільства і держави, інакше кажучи — стан національної безпеки.

Практика показує, що сучасні інформаційно-аналітичні технології підтримки державного регулювання і стратегічного планування використовуються недостатньо активно, що не сприяє своєчасному і адекватному моніторингу викликів і загроз внутрішнього і зовнішнього характеру.

В зв'язку з цим завдання уточнення порядку здійснення і використання результатів державного моніторингу стану національної безпеки і реалізації документів стратегічного планування у сфері соціально-економічного розвитку України на державному рівні і на рівні регіонів, а також уточнення переліку показників національної безпеки і порогових значень ряду показників залишається дуже актуальною.

The article analyzes the methodological approaches to assessing the effectiveness of state regulation of national security. It is emphasized that an important scientific and practical task is to develop conceptual and methodological foundations for the formation of documents of the strategic planning system and tools for its evaluation as the most important element of assessing the state of national security of Ukraine. The methodological approach to solving this problem is based on known methods of systems analysis (decomposition and hierarchy), which allow to present a complex functional system in a form convenient for its study.

The importance of this direction in the development of political science in the practice of state regulation is due to the fact that recent decades have been characterized by fundamental changes in Ukraine's role and place in the world and, consequently, the emergence of new challenges and threats.

At the same time, the practice of recent years shows that the solution of this problem is associated with a number of problems and difficulties associated with global processes and trends, as well as the inefficiency of many state and public institutions, including errors in forecasting and or otherwise affecting the level of national security of Ukraine.

Currently, there are two main, but in principle similar in content methodological approaches to assessing the state of national security. In the first case, the subject area is the threat to national security, in the second - the processes that characterize the development of the situation in various spheres of life of the individual, society and state, in other words - the state of national security.

Practice shows that modern information and analytical technologies to support state regulation and strategic planning are not used actively enough, which does not contribute to timely and adequate monitoring of challenges and threats of internal and external nature. In this regard, the task of clarifying the implementation and use of the results of state monitoring of national security and implementation of strategic planning documents in the field of socio-economic development of Ukraine at the state and regional levels and also clarifying the list of national security indicators and thresholds very relevant.

Ключові слова: державне регулювання; державні механізми; інструментації оцінки; національна безпека; органи державної влади.

Keywords: state regulation; state mechanisms; assessment tools; national security; public authorities.

Постановка проблеми. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 р. № 287/201545 [1], неефективність системи забезпечення національної безпеки визнано однією з найбільших загроз національній безпеці України. Серед пріоритетних завдань держави щодо усунення цієї загрози визначено, зокрема, необхідність удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони. Її метою є своєчасне виявлення і запобігання загрозам національній безпеці, визначення порядку дій у кризових ситуаціях у межах єдиного комплексу заходів політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

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 визначення системи критеріїв та показників оцінки ефективності стану національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Цільовим призначенням системи моніторингу є формування об'єктивної оцінки стану національної безпеки в цілому по Україні, по стратегічних національних пріоритетах і по окремих регіонах країни і сферах діяльності. Рішення цієї задачі здійснюється за рахунок оцінки прогнозованих ризиків, небезпек і загроз національній безпеки і моделювання можливих параметрів майбутніх загроз безпеки, формування єдиної системи основних показників стану національної безпеки, що дозволяють на кожному етапі отримувати

необхідні об'єктивні оцінки, розробки і застосування в практиці державного регулювання єдиних методичних і технологічних принципів моніторингу.

У кінці 1990 - початку 2000 років в апараті Ради національної безпеки і оборони України в тісній взаємодії з державними органами виконавчої влади велися роботи за оцінкою стану національної безпеки на основі виміру показників загроз. У результаті був сформований перелік загроз національної безпеки. Ці загрози розглядалися на основі Закону України від 19.06.2003 964-IV «Про основи національної безпеки України». Звідний їх перелік включав як реальні, так і потенційні загрози. Стосовно ситуації в міжнародній сфері використовувалися і гіпотетичні загрози. Загальна ж кількість тих, що підлягають моніторингу параметрів склало декілька тисяч, що робило неможливим практичне використання такого механізму оцінки в інтересах державного регулювання.

Не випадково останніми роками в практиці державного регулювання в якості основної узятя на озброєння методика оцінки рівня національної безпеки шляхом числення показників стану безпеки і їх порогових значень для визначення ефективності цієї системи. Таким чином, система показників оцінки стану національної безпеки держави розробляється з метою їх використання в системі стратегічного управління. Ця система показників повинна визначати, з одного боку, рівень захищеності країни в поточний і прогнозований періоди, а з іншої - виступати інструментом оцінки ефективності роботи системи забезпечення національної безпеки.

Для визначення меж безпечного функціонування країни, а також інститутів управління і громадянського суспільства у рамках кожного стратегічного національного пріоритету потрібне створення і введення в управлінську практику інструменту так званих порогових значень стану показників національної безпеки. У найзагальнішому вигляді порогові значення національної безпеки представляють кількісні індикатори або параметри, що характеризують допустимий рівень безпеки і контролю з боку держави за станом справ в тій або іншій сфері забезпечення національної безпеки або при реалізації того або іншого стратегічного національного пріоритету.

З точки зору практики державного регулювання в сфері національної безпеки порогові значення - це граничні величини, недотримання значень яких перешкоджає нормальному функціонуванню як окремих елементів системи, так і усієї системи, призводить до формування негативних, руйнівних тенденцій в тій або іншій сфері забезпечення національної безпеки держави. Відсутність на сьогодні інструментарію порогових значень знижує ефективність державного моніторингу стану національної безпеки і є великою науково-практичною проблемою, що вимагає рішення.

Нині державні органи виконавчої влади займаються підготовкою пропозицій за кількісними параметрами порогових значень в межах своєї компетенції. Безумовно, відрізок механізму оцінки стану нацбезпеки з використанням нового переліку показників і їх порогових значень займе ще деякий час. Проте у результаті політичне керівництво країни отримає можливість використати його в інтересах стратегічного планування і управління, у тому числі для прогнозування можливих наслідків і результатів даних варіантів політичних рішень в області забезпечення національної безпеки. Представляється, що ця методологія може бути використана і в інтересах планування і управління у сфері соціально-економічного розвитку. Основа для цього закладена Стратегією економічної безпеки України, яка визначила набір показників стану економічної безпеки [5].

Діючий Перелік містить відносні і абсолютні показники. Відносні виражають відношення якої-небудь частки до загального (відношення, доля, питома вага і так далі). Приміром «доля витрат на науку у ВВП», аналізу. З їх допомогою можливо за даними оперативного моніторингу отримати багатофакторну оцінку реального стану справ — по відношенню до порогу, по відношенню до індикатора, по відношенню до попереднього показника — і на цій основі прийняти управлінські рішення.

Проте існують і певні складнощі, що ускладнюють універсальне використання кількісних показників. Це, зокрема, відноситься до таких сфер національної безпеки, як міжнародна, духовна, суспільно-політична, де разом з кількісними необхідно застосовувати якісні оцінки. Останні доцільно визначати експертним методом. Крім того, потрібне періодичне уточнення самого переліку показників і їх порогових значень в інтересах вдосконалення механізму моніторингу.

Загальний підхід, що склався до теперішнього часу, до вдосконалення системи моніторингу полягає у формуванні компактного і одночасно місткого інструменту оцінки стану національної безпеки. Він повинен містити обмежене число показників, фактичні значення яких розраховуються на основі відомостей державного статистичного спостереження і відомчого моніторингу стану предметних областей національної безпеки.

Слід враховувати, що стан національної безпеки характеризується широким спектром чинників, включаючи стан національної оборони і міжнародної безпеки, державної і громадської безпеки, продовольчої, енергетичної, екологічної, радіаційної, епідеміологічної, транспортної, інформаційної безпеки, безпеці критично важливих і потенційно небезпечних об'єктів, дорожнього руху та ін. В інтересах контролю за ходом реалізації Стратегії національної безпеки перелік показників повинен бути структурований не по сферах забезпечення безпеки або видах діяльності, та по національному пріоритету. Це є значимою новацією у рамках науково-методологічного забезпечення національної безпеки в Україні [3].

Показники стану конкретної предметної області національної безпеки повинні задовольняти певним функціональним вимогам, а саме:

- відбивати специфіку цілей і основних завдань предметної області;

- мати кількісне значення, що вимірюване або розраховується по затверджених методиках;
- визначатися на основі офіційних даних державного або відомчого статистичного спостереження;
- мати динамічний характер і безпосередньо залежати від реалізації заходів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки.

Фактично досягнуті значення показників національної безпеки повинні представлятися у форматі діаграм за період «звітний рік і три попередні роки»; динаміка показників характеризує позитивні або негативні тенденції в предметній області національної безпеки [4].

В процесі вдосконалення системи моніторингу необхідно прагнути до того, щоб кожен показник стану національної безпеки мав відносну (пайову) характеристику виміру, порогове і індикативне значення. Відносна (пайова) величина показника дозволяє, зіставляючи її з пороговим значенням, «миттєво» отримати інформацію про поточний стан національної безпеки. Порівнюючи її з аналогічними значеннями попередніх періодів, можна зробити висновок про динаміку зміни (напряму і швидкість зміни, тобто отримати прогнозні оцінки часу виходу порогового значення у разі погіршення ситуації або на індикативне значення у разі поліпшення ситуації) стану національної безпеки.

У рамках загальної методології стратегічного планування і розвитку інструментарію моніторингу стану національної безпеки важливе значення мають організація і порядок підготовки початкових даних. Потрібна єдина система початкових даних, в якій брали б участь статистичні державні і регіональні органи із завданнями ведення моніторингу показників, що характеризують оборонну, економічну, фінансову, технологічну, енергетичну, демографічну, продовольчу, інформаційну безпеку, а також моніторингу реалізації найважливіших загальнодержавних програм і проєктів стратегічного значення.

Ця система могла б бути корисною і в інтересах уніфікації процесу підготовки документів стратегічного планування, оскільки очевидна необхідність єдиних вимог до формату і змісту стратегій галузевого розвитку, стратегій розвитку регіонів, до ряду концепцій і доктрин, що розробляються у рамках реалізації стратегічних національних пріоритетів державного рівня.

На думку автора, єдина система початкових даних має бути набором ключових даних по кожному стратегічному національному пріоритету, що включають загрози і ризики, порогові значення фінансових коштів і ресурсів (у вигляді долей в об'ємі ВВП), необхідних для нейтралізації загроз, а також різні чинники, які слід враховувати при формуванні політики в області забезпечення національної безпеки. Єдина система початкових даних у сфері забезпечення національної безпеки і соціально-економічного розвитку могли б розглядати робочі органи Ради національної безпеки і оборони України з подальшим затвердженням Секретарем Ради національної безпеки і оборони України [2].

Виходячи з викладеного, система надвідомчого державного моніторингу стану національної безпеки України повинна забезпечити рішення наступних основних завдань :

- формування зважених оцінок стану національної безпеки як по стратегічних національних пріоритетах, так і в цілому у рамках системи забезпечення національної безпеки;
- розробка і прийняття на державному, регіональному і галузевому рівнях найважливіших управлінських рішень у сфері соціально-економічного розвитку і забезпечення національної безпеки;
- залучення в сферу забезпечення національної безпеки України провідних фахівців, що володіють методами досліджень фундаментальних наук;
- оптимізація інформаційних потоків в області оцінок стану національної безпеки на державному і регіональному рівні і створення банку моделей і даних, які дозволять приймати рішення на об'єктивній науковій основі;
- вдосконалення методик і алгоритмів стратегічного аналізу і стратегічного прогнозу, підвищення їх достовірності, у тому числі за рахунок широкого використання потенціалу експертного співтовариства;
- координація роботи наукових організацій на стратегічно важливих напрямках забезпечення національної безпеки і підготовка на цій основі рекомендацій по управлінню стратегічними ризиками;
- системний синтез інформації на основі наявного в Україні наукового потенціалу і використання нових інформаційних технологій.

Висновки. Основним недоліком сьогоденної системи є не розробленість агрегованих показників національної безпеки, здатних забезпечити оцінку стану національної безпеки в цілому по пріоритетах і в узагальненому виді. В зв'язку з цим наявний інструментарій не дає оцінки «коридору можливостей» розвитку України і забезпечення національної безпеки, не повною мірою забезпечує адекватну оцінку наслідків стратегічних рішень, що приймаються, не сприяє рішенням задачі оптимізації інформаційних потоків в області оцінок стану національної безпеки на державному і регіональному рівнях.

Список використаних джерел.

1. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" від 26.05.2015 № 287/2015: [Електронний ресурс] / Офіційне інтернетпредставництво Президента України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>

documents/287201519070

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

3. 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.

4. 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. ХарРІ НАДУ, 2016. – Вип. 3 (54). – С. 30–37.

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

References.

1. The President of Ukraine (2015), Decree of the President of Ukraine "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 6, 2015" On the National Security Strategy of Ukraine "of 26.05.2015 № 287/2015, available at: <http://www.president.gov.ua/documents/287201519070> (Accessed 12 Apr 2019).

2. 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.

3. Kryshtanovych, 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. Seriia. Derzhavne upravlinnia*, vol. 1 (6), pp. 341–347.

4. 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.

5. Romanov, I. V. Iliashov, 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.

Стаття надійшла до редакції 20.04.2019 р.