

міжнародної спільноти включно) до пошуку раціональних варіантів управлінських стратегій, орієнтованих на задоволення вказаних потреб.

Таким чином інституційно-цивілізаційний підхід щодо формування механізму забезпечення національної безпеки передбачає комплексне використання діяльнісно-еволюційного, цивілізаційного та синергетичного наукового контексту, а також використання системного аналізу життєдіяльності суспільства.

Глава 8. Стратегічне управління у сфері національної безпеки

8.1. Місце та роль концепцій, доктрин та стратегій при стратегічному управлінні у сфері національної безпеки

Будь-яке державно-управлінське рішення, що приймається суб'єктами ДУНБ оформляється у формі нормативно-правового акту. Кожний із таких актів, у залежності від його юридичної сили, відіграє свою роль в державній політиці національної безпеки, у формуванні та функціонуванні СЗНБ. У практиці ДУНБ 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 прийняття вказаних вище нормативних актів, але чимало недоліків щодо формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки. Більшість із них:

недостатня наукова обґрунтованість актів, їх внутрішня суперечливість, декларативність щодо врегулювання тих чи інших питань, що належать до вказаної сфери та ін., є характерними для правового поля держави. Разом з тим, на формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки України впливає кілька досить специфічних чинників теоретико-методологічного характеру:

відсутність загальновизнаного понятійно-категорійного апарату з питань стратегічного планування забезпечення національної безпеки;

недостатнє теоретичне обґрунтування структури, призначення, процедур розробки (затвердження, уточнення) нормативно-правових документів, які традиційно використовуються для вирішення питань щодо забезпечення національної безпеки: концепцій, доктрин та стратегій;

невизначеність щодо ієрархії нормативно-правових актів з питань забезпечення національної безпеки і, таким чином, пріоритетності при їх розробці, затвердженні та уточненні.

Врешті-решт, в Україні мало публікацій щодо системного дослідження методологічних основ розробки концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки на відміну від країн Заходу, де цій проблемі традиційно приділяється підвищена увага. Тому для визначення призначення та загального змісту концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки, а також ієрархії цих документів доцільним є порівняльний аналіз понять “концепція”, “стратегія” та “доктрина”. Незважаючи на відмінності у визначенні цих понять, які наводяться у різних джерелах, вони відносно не значні й дозволяють прийти до таких загальних висновків.

Під *концепцією* розуміється деяка керівна, *концептуальна ідея* (провідний задум, конструктивний принцип, головна думка), а доктриною - теорія, вчення, що, як відомо, передбачає наукове обґрунтування певної системи принципів, поглядів, настанов, тобто можна стверджувати, що межах доктрини здійснюється подальший *розвиток* концептуальної ідеї,

сформульованої в концепції, який набуває обрисів певної теоретичної конструкції.

Поняття “стратегія”, як правило, асоціюється з такими поняттями як “рішення”, “цілі”, ”мистецтво”. Останнє має підкреслити, що процес розробки стратегічних рішень, які спрямовані на розв’язання тих чи інших проблем (політичних, воєнних та ін..), є мистецтво. З огляду на це, метою стратегії є деталізація системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли своє відображення в доктрині.

Таким чином, у контексті послідовної деталізації та уточнення принципів, підходів, напрямів, цілей, завдань і т.д. щодо розв’язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, має місце така ієрархія керівних документів: концепція - доктрина - стратегія. З іншого боку, як було показано вище⁵⁵, має місце ієрархія: національні цінності - національні інтереси - національні цілі, яка є головним структуроутворюючим чинником, що визначає призначення та зміст концепцій, доктрин і стратегій, як керівних документів щодо забезпечення національної безпеки.

Крім того, очевидно, що при розробці управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки важливими є прогностичні оцінки щодо зміни системи національних інтересів, загроз, можливостей держави щодо їх реалізації та ін. Тому принциповим питанням є визначення періоду (часу), на який має бути розрахована та чи інша концепція, доктрина, стратегія, оскільки скоріш-всього за межами вказаного періоду положення цих документів не будуть адекватно відображати умови життєдіяльності об’єктів національної безпеки (людини, суспільства, держави тощо). Це означає, що виконання положень концепції (доктрини, стратегії) поза межами періоду, для якого було отримано прогноз змін умов життєдіяльності об’єкта національної безпеки, не буде мати практичної користі у контексті здійснення управлінських впливів на вказаний об’єкт, а скоріше - навпаки.

⁵⁵ Див. главу 2

У зв'язку з цим варто зазначити, що результати сучасних наукових досліджень свідчать - 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 переконані, що для **практичних** завдань управління соціальними системами, **довгостроковий** прогноз не повинна перевищувати 10-ти років, а в межах цих років можна вести мову про: **короткостроковий** – до 3-х років та **середньостроковий** – до 5-ти років, прогноз.

Стосовно проблем забезпечення національної безпеки, ці прогнози (довгострокові, середньострокові, короткострокові) передбачають прогнозу оцінку змін пріоритетних завдань та можливостей держави по захисту національних інтересів, прогноз розвитку воєнно-політичної ситуації у світі, прогнозування змін зовнішніх і внутрішніх чинників, які негативно впливають на досягнення національних цілей та ін. Крім того, при розробці цих прогнозів необхідно мати на увазі суттєву різницю між оцінкою **можливостей**, наприклад, держави та оцінкою можливих **намірів**, наприклад, політичного керівництва, пов'язаних з оцінкою тих чи інших чинників. В сучасних умовах можливості держави можуть суттєво змінитися впродовж кількох років, а чинники, які визначають наміри політичного керівництва у контексті реагування на можливі загрози національним інтересам, можуть змінитися значно швидше.

На жаль, українські законодавці цього не врахували, про що свідчить розуміння ними Стратегії національної безпеки (Стратегія НБ), як узгодженої за завданнями, умовами і засобами **довгострокової** комплексної програми практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів

особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз⁵⁶. З огляду на вище викладене, очевидно, що в сучасних умовах динамічних змін зовнішнього та внутрішнього середовища розробити стратегію, розраховану на 10-12 років, у якій би впродовж *цього часу* було забезпечено *узгодженість* умов, завдань і засобів забезпечення захищеності життєво важливих інтересів, неможливо. В сучасних умовах динамічних змін зовнішніх та внутрішніх умов життєдіяльності суспільства вже через кілька років визначена *такою* Стратегією програма практичних дій щодо забезпечення захисту життєво важливих національних інтересів фактично не буде адекватною вказаним умовам.

Таким чином, *Концепція національної безпеки* (Концепція НБ) – це нормативно-правовий документ, який, як правило, має відображати сукупність науково обґрунтованих офіційних поглядів держави на сутність національної безпеки, принципи, підходи, методи та механізми її забезпечення, які в сукупності є *концептуальною* основою побудови моделі системи національної безпеки. Її розробка зумовлена необхідністю створення організаційно-правових засад діяльності суб'єктів ДУНБ, тобто сформульовані у Концепції НБ мета, принципи, підходи, цільові настанови щодо політики національної безпеки та можливі методи та механізми її реалізації, в сукупності визначають *концептуальну ідею (задум)* вищого політичного керівництва щодо реалізації національних інтересів на довгостроковий період. В сучасних умовах трансформації геополітичного та геоекономічного простору, тобто змін зовнішніх і внутрішніх умов формування та реалізації національних інтересів, вказаний період не повинен перевищувати 10 років.

Основні положення Концепції НБ є основою розробки інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, зокрема, концепцій, стратегій, програм, якими визначаються принципи та підходи щодо побудови СЗНБ, основні напрями діяльності держави щодо виявлення, прогнозування,

⁵⁶ Закон України "Про організацію оборонного планування" // Відомості Верховної Ради. - №4. – 2005. - С.97. Згідно цього Закону довгостроковий період – це 10-12 років.

нейтралізації загроз національним цінностям та інтересам та запобігання їм. З огляду на це основні положення Концепції НБ мають відображати:

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 вказаної декомпозиції має бути наведений у концепції перелік життєво важливих національних інтересів);

формування концептуальних засад щодо створення сприятливих для суспільства і держави внутрішніх та зовнішніх умов у контексті реалізації національних інтересів на довгострокову перспективу з урахуванням вибору допустимих згідно чинного законодавства та норм міжнародного права засобів і способів реагування на загрози вказаним інтересам;

принципові питання щодо основних напрямків розвитку та підвищення ефективності функціонування СЗНБ та її складових на довгостроковий період, у тому числі й пріоритетні напрями оборонного будівництва;

необхідну вивіреність політичних оцінок зовнішньої обстановки для адекватного їх сприйняття у суспільстві та поза межами держави, а також 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 у багатьох країнах визначаються законами.

У залежності від сформульованої у Концепції НБ головної мети, визначених допустимих засобів і способів реагування на загрози національним інтересам, основних завдань, які покладаються на СЗНБ, розрізняють: концепції **консервативні, прогресивні, радикальні, реформістські тощо.** Так, **радикальні** концепції можуть передбачати кардинальну зміну пріоритетів національних інтересів та перебудову СЗНБ, застосування у разі загрози національним інтересам широкого арсеналу засобів, у тому числі й зброю масового ураження, а **реформістські - як правило,** обґрунтовують необхідність уточнення пріоритетів внутрішньої політики та напрями еволюційного реформування сектору безпеки.

Більшість країн світу сьогодні розробляють та затверджують Концепції НБ або аналогічні за структурою та змістом документи. Так, в Російській Федерації розробляється та періодично переглядається Концепцію НБ.

В Україні на стан теоретико-методологічного обґрунтування основних положень керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, значною мірою вплинуло те, що за часів СРСР більшість із них, у тому числі й Концепції НБ не розроблялися. Саме цим можна пояснити те, що перша Концепція НБ України була затверджена тільки у 1997 році, тобто через п'ять років після проголошення незалежності. Більше того ця концепція з прийняттям у 2003 році Закону України "Про основи національної безпеки України", була скасована.

На жаль, цей закон не передбачає розробку та затвердження Концепції НБ України, а його положення значною мірою є декларативним та мало придатним для вирішення практичних завдань щодо створення ефективної СЗНБ. Зокрема, не визначено чітких повноважень та процедур взаємодії інституцій сектору безпеки, місця і ролі у цьому процесі політичної, адміністративної та оперативної (військової) складових ДУНБ, як, наприклад, в аналогічному законі США (його було прийнято у 1947 році і він до цього часу чинний!). Натомість у законі акцентується увага на переліках національних інтересів (без визначення життєво важливих) та потенційних і реальних загроз щодо їх реалізації (без

наведення критерію ідентифікації загроз, як потенційних чи реальних), переліках, які, очевидно, досить швидко змінюються із-за дії зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки.

Крім того, згідно цього закону передбачено, що Президентом України розробляється та затверджується Стратегія національної безпеки, яка є основою для розробки концепцій, доктрин, стратегій, програм за складовими політики з питань національної безпеки. Проте хто розробляє ці документи, яким є порядок їх затвердження, на який термін має бути розрахована їх дія - не вказано.

Ці недоліки є наслідком ігнорування існування об'єктивної ієрархії базових понять теорії національної безпеки, а саме: національні цінності – національні інтереси – національні цілі. Сутність цих понять, їх місце в системі національної безпеки, динаміка змін різна (як за структурою, так і за спрямованістю) що зумовлює й відповідну ієрархію керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, визначає структуру, зміст, призначення, спрямованість та терміни дії вказаних документів.

Головною метою *Доктрини національної безпеки* (Доктрина НБ) є визначення цільових настанов державної політики національної безпеки, у тому числі й щодо реформування СЗНБ та її складових на середньостроковий періоді (до 5 років) життєдіяльності суспільства та держави, а в основу її розробки мають бути покладені результати комплексного аналізу:

системи національних інтересів (у широкому розумінні: їх джерела, класифікація, сучасний стан, тенденції розвитку) і на цій основі визначення системи національних цілей, які мають бути досягнуті в середньостроковій перспективі;

потенційних та 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 СЗНБ, її складових, а також пріоритетів оборонного будівництва .

Головною метою Стратегії НБ є деталізація цільових настанов державної політики національної безпеки, які знайшли своє відображення в Доктрині НБ, крізь призму результатів комплексного аналізу прогнозних 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 на короткострокову перспективу (до 3-хроків).

Стратегія НБ є адміністративно-політичною основою організації повсякденної діяльності суб'єктів системи ДУНБ та організаційно-правовим інструментом для досягнення національних цілей, тобто є основою для розробки конкретних програм і планів за складовими державної політики національної безпеки, а отже, й обов'язковим для виконання документом для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому визначені Стратегією НБ національні цілі повинні мати пріоритетне фінансування з державного бюджету, тобто Глава держави, який затверджує стратегію, законодавча та виконавча влада мають дійти консенсусу щодо необхідності досягнення цих цілей до затвердження державного бюджету (як це має місце у провідних країнах світу).

З огляду на призначення, особливості розробки та основні положення Концепції НБ, Доктрини НБ та Стратегії НБ, головним призначенням Закону України “Про національну безпеку України” має бути визначення системи національних цінностей, ролі та місця держави у сучасному світі у контексті забезпечення міжнародної та регіональної безпеки, визначення принципових засад політики національної безпеки, формування СЗНБ, а також визначення пріоритетних напрямів діяльності та повноважень суб'єктів системи ДУНБ.

Таким чином, ефективність діяльності суб'єктів системи ДУНБ значною мірою залежить від якості та узгодженості керівних документів щодо

забезпечення національної безпеки (концепцій, доктрин, стратегій), тобто від ступеня адекватності відображення в цих документах потреб національного розвитку, зовнішніх та внутрішніх умов життєдіяльності суспільства і держави та їх можливостей щодо реагування на загрози національним інтересам. Це зумовлює необхідність в постійному оновленні наукових основ розробки вказаних документів, процедур їх розгляду та затвердження, а також визначення їх місця в системі правового забезпечення національної безпеки.

8.2. Цілі, критерії ефективності, суб'єкти та схема стратегічного управління у сфері національної безпеки

Стратегічне управління у сфері національної безпеки є процесом прийняття та реалізації управлінських рішень суб'єктами вищого (стратегічного) рівня системи ДУНБ. Його центральною ланкою є прийняття рішення щодо цільових настанов (пріоритетів), напрямів, засобів та способів реалізації національних інтересів. Це рішення має ґрунтуватися на результатах стратегічного аналізу та порівняння політичного, економічного, воєнного та інших складових потенціалу держави з прогностичними характеристиками розвитку середовища її існування, а також загроз національній безпеці.

Головною метою стратегічного управління у сфері національної безпеки є своєчасне здійснення необхідних змін в державі (політичних, економічних, соціальних тощо) у контексті реалізації життєво важливих національних інтересів. Ці зміни мають бути адекватними викликам та загрозам зовнішнього середовища існування держави, максимально враховувати внутрішні умови життєдіяльності суспільства та створювати належні передумови для забезпечення національної безпеки у довгостроковій перспективі. Перш за все йдеться про досягнення взаємоприйняттого балансу у взаємовідносинах з іншими суб'єктами міжнародних відносин та у відображених у нормативних документах національних стратегічних цілей.

Поняття "стратегічне управління" широко використовують з кінця 60-х р. XX ст., підкреслюючи принципову різницю між поточним (оперативним) управлінням організацією та управлінням на вищому рівні, акцентуючи на необхідності концентрації уваги вищого керівництва на прогнозах змін *зовнішнього* середовища функціонування організації, щоб своєчасно і адекватно реагувати на зміни, які в ньому відбуваються. З огляду на сказане, комплексним критерієм ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки є своєчасність та адекватність реагування на трансформацію викликів та загроз національним інтересам у контексті змін зовнішнього середовища існування держави, в той час як при оперативному управлінні, таким критерієм є *раціональність* використання ресурсів, які є у розпорядженні держави. Тому при стратегічному управлінні на той чи інший момент часу фіксується, виконання яких заходів має бути забезпечено суб'єктами системи ДУНБ, щоб досягти поставлених національних цілей у *майбутньому*, виходячи при цьому з того, що зовнішнє оточення буде змінюватися, а відтак будуть змінюватися і умови життєдіяльності держави.

В останні десятиріччя із-за низки чинників зросла важливість стратегічного управління у сфері національної безпеки. Серед таких чинників, зокрема: інтенсивна зміна середовища формування та реалізації національних інтересів; зростання конкуренції за ресурси (енергетичні, фінансові, продовольчі та інші); низка нових загроз міжнародній та національній безпеці; бурхливий розвиток інформаційних технологій; суперечливості та невизначеності, породжені сучасними процесами глобалізації; потужні трансформації геополітичного та гео економічного простору.

Універсального підходу щодо організації ефективного стратегічного управління у сфері національної безпеки не існує, оскільки кожна держава унікальна у політичному, економічному, історичному, демографічному та інших вимірах. Проте можна стверджувати про деякі загальні ознаки відсутності такого управління. Про це, зокрема, може свідчити відсутність чіткого уявлення у вищого політичного керівництва щодо довгострокової

перспективи розвитку держави у контексті забезпечення її національної безпеки, що, як правило, проявляється в екстраполяції існуючої управлінської практики та наявних характеристик зовнішнього середовища існування держави на багато років вперед. Характерною ознакою відсутності стратегічного управління забезпеченням національної безпеки є й відсутність належної уваги з боку керівництва держави до якості, своєчасності розробки та затвердження керівних документів щодо реалізації життєво важливих національних інтересів (законів, концепцій, стратегій, доктрин) та побудови ефективної системи моніторингу щодо їх виконання.

Розрізняють *ситуаційне* та *системне* стратегічне управління у сфері національної безпеки.

Ситуаційне стратегічне управління у сфері національної безпеки передбачає невідкладне та разове прийняття стратегічних за своєю суттю (тобто визначальних для забезпечення національної безпеки) державно-управлінських рішень. Ці рішення, як правило, обумовлені потребами, що виникли сьогодні або можуть мати місце у найближчій перспективі, як наслідок значних змін умов реалізації національних інтересів, що вимагають адекватного реагування з боку керівництва держави. Управлінські рішення при ситуаційному стратегічному управлінні забезпеченням національної безпеки приймають на основі результатів ситуаційного аналізу. Рішення передбачають підготовку резервного арсеналу засобів, способів і механізмів на випадок зміни умов реалізації національних інтересів у найближчій перспективі, тобто таких змін, які приведуть до виникнення проблемних ситуацій, що будуть відрізнятися від основного прогнозу.

Системне стратегічне управління у сфері національної безпеки є по суті керівництвом сукупністю елементів, які утворюють СНБ, а систематизація цих елементів здійснюється на основі вивчення їх взаємозв'язку і взаємозумовленості. При цьому передбачається дослідження окремих елементів вказаної системи, визначення напрямків аналізу, показників, факторів, виявлення резервів за окремими і загальними показниками функціонування

системи. Стратегічне управління у сфері національної безпеки складається із етапів (стадій): стратегічного планування; стратегічної організації; стратегічного контролю.

На стадії стратегічного планування визначають місію, стратегічні цілі держави, здійснюють комплексний аналіз факторів, врахування яких може привести до досягнення, утримання, розвитку і капіталізації її конкурентних переваг, а також виконують аналіз альтернативних варіантів стратегій та вибір раціональної стратегії, тобто для суб'єктів системи ДУНБ кінцевим результатом діяльності на цьому етапі має бути затвердження Стратегії НБ⁵⁷.

На цій стадії управління важливе місце належить стратегічному аналізу, головною метою якого є аналіз ймовірних наслідків дій у майбутньому, на відміну від оперативного аналізу, результатом якого є оцінка самих дій. Оперативний аналіз завжди оперує більш вузьким набором змінних, оскільки зорієнтований на середньо- і короткострокову перспективи, не враховує невизначеність, має великий арсенал засобів оцінки різноманітних ризиків та передбачає організаційну стабільність.

У процесі ж стратегічного аналізу необхідно утримувати в єдиній концептуальній схемі, як сьогодення, так і майбутнє, тобто він ґрунтується на реалізації системного і ситуаційного підходів при вивченні різних факторів, що впливають на реалізацію національних інтересів. Саме тому у процесі стратегічного управління у сфері національної безпеки стратегічний аналіз є об'єктивізацією стратегічного мислення й передбачає: виконання геополітичного, фундаментального, галузевого, економічного аналізу; аналіз фінансів та інших ресурсів; оперування низкою змінних, спрямованих на віддалену перспективу, які мають високу ступінь невизначеності.

Сучасна динаміку змін умов існування держави, формування її національних інтересів та визначення загроз щодо їх реалізації зумовлює принципову важливість забезпечення *безперервності* стратегічного аналізу.

⁵⁷ На жаль, Україні для отримання вказаного результату діяльності суб'єктів системи ДУНБ потребувалося майже 16 років. Стратегія НБ була затверджена була Указом Президента України лише у 2007 році.

Цього можна досягти за рахунок використання сучасних інформаційних технологій та залучення кваліфікованих фахівців-експертів з питань забезпечення національної безпеки, що гарантує своєчасне прийняття якісних стратегічних рішень, важливих для розвитку суспільства і держави, унеможливорює "політичні доцільності", "політичні домовленості" та інші імпровізації щодо забезпечення національної безпеки. Таким чином, стратегічний аналіз є важливим етапом визначення стратегії національної безпеки, оскільки кінцевим його результатом є проекти стратегічних управлінських рішень.

Проекти стратегічних управлінських рішень мають містити два відносно самостійних компонента, які значною мірою визначають якість стратегічне рішення, а саме: оцінку потенціалу держави та ймовірного противника (джерел загроз). При цьому у процесі стратегічного планування оцінка власних можливостей щодо забезпечення національної безпеки не менш складне завдання, ніж отримання інформації стосовно ймовірного противника та можливих загроз щодо реалізації національних інтересів (їх джерел, інтенсивності, ймовірності реалізації тощо). Як правило, суб'єкт, відповідальний за оцінку можливостей та намірів ймовірного противника, визначено (зокрема, це завдання національної розвідки та Міністерства закордонних справ), а конкретний суб'єкт, відповідальний за кінцеві результати стратегічного аналізу оцінки потенціалу держави, не визначено.

На стадії стратегічної організації стратегічного управління у сфері національної безпеки виконують оптимізацію ресурсів у відповідності з обраною стратегією, зв'язків, цілей, завдань, сфер відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також організаційні зміни та розробку варіантів політики (планів дій) у різних сферах життєдіяльності держави.

На жаль, чинна Стратегія НБ України, яка є важливим чинником забезпечення цілеспрямованості та ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки, так і не стала для органів державної влади основою їх практичної діяльності, як того, вимагає Закон України "Про основи

національної безпеки України", що свідчить про відсутність розуміння суті та важливості стратегічного управління та управлінської культури щодо організації реалізації національних інтересів.

Завданням стратегічного контролю у процесі стратегічного управління є оцінка та аналіз розвитку суспільства і держави у контексті реалізації національних інтересів з наступним проведенням організаційних, інституційних та інших змін для забезпечення досягнення визначених цілей, тобто суттю контролю є моніторинг виконання Стратегії НБ і на цій основі - уточнення завдань СЗНБ для гарантованого досягнення національних цілей.

Очевидно, у разі невиконання попередніх етапів стратегічного управління (планування та організації) стратегічний контроль втрачає будь-який сенс, оскільки контролювати виконання *невизначених* стратегічних цілей (відсутність першого етапу) або *відсутніх* планів дій щодо приведення у повну відповідність з обраною стратегією всіх ресурсів, зв'язків, цілей, задач суб'єктів ДУНБ (другий етап), безглуздо. Водночас варто зазначити, що цей етап стратегічного управління в Україні є досить "популярний" серед управлінців. Стратегічний контроль та моніторинг здійснюють на всіх рівнях управління від Кабінету Міністрів до місцевих адміністрацій, але, на жаль, як правило, йдеться про контроль виконання доручень та розпоряджень керівництва, які по суті є результатом політичних домовленостей, оперативними (поточними) імпровізаціями щодо реагування на загрози національній безпеці тощо, а не про контроль виконання рішень, спрямованих на досягнення чітко визначених, підтриманих суспільством та забезпечених необхідними ресурсами стратегічних цілей. Так, в Україні щорічно розробляються десятки концепцій, стратегій, програм тощо. Але із-за відсутності стратегічного планування як такого та належної стратегічної організації щодо запровадження дієвих механізмів досягнення цілей (задекларованих на попередньому етапі), про вказані документи "забувають" вже наступного дня.

Таким чином, при стратегічному управлінні забезпеченням національної безпеки необхідно акцентувати увагу на чинниках, які здійснюють вплив на

формування геополітичної, гео економічної, воєнно-політичної та воєнно-стратегічної ситуації у світі та регіоні, зокрема, всебічно мають бути проаналізовані ресурси (вхідні дані); поточна стратегія (процес); якість роботи СЗНБ (вихідні дані). При цьому оцінка якості роботи СЗНБ передбачає наявність системи критеріїв та відповідної методики, за допомогою якої має здійснюватися оцінка ефективності функціонування цієї системи. На жаль, ці завдання в Україні до цього часу належним чином не вирішені.

Аналіз законодавства України дозволяє дійти висновку, що головними суб'єктами стратегічного управління забезпечення національної безпеки є: Верховна Рада України – визначає правові основи забезпечення національної безпеки; Президент України – здійснює загальне керівництво забезпеченням національної безпеки; Кабінет Міністрів України - здійснює практичні заходи щодо забезпечення національної безпеки. Так, Верховна Рада України у 2003 році ухвалила Закон „Про основи національної безпеки України”, згідно якого Президентом України у 2007 році була затверджена перша в історії України Стратегія національної безпеки, а Уряд подає до Верховної Ради України загальнодержавні програми з метою реалізації прийнятих рішень щодо забезпечення належного функціонування СЗНБ.

Робочими органами головних суб'єктів стратегічного управління у сфері національної безпеки є: Комітети Верховної Ради, консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які створює Президент України відповідно до чинного законодавства з метою забезпечення повноважень, які на нього покладаються згідно Конституції України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, функції координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо забезпечення національної безпеки покладено на РНБО України.

Таким чином, законодавство України чітко визначає суб'єкти стратегічного управління у сфері національної безпеки, їх компетенції, повноваження та керівні документи, які вони затверджують (схвалюють). При цьому Президент України є центральним елементом, а РНБО України - системо

утворюючою державною інституцією у вказаній системі. З урахуванням цього на рис. 8.1 представлена схема стратегічного управління у сфері національної безпеки України.

Очевидно, пріоритетні цілі щодо забезпечення національної безпеки мають узгоджуватися між собою, що залежить від якості стратегічного аналізу робочими органами суб'єктів стратегічного управління умов формування та реалізації життєво важливих національних інтересів та належної взаємодії між цими органами, яка має ґрунтуватися на основних положеннях чинного законодавства, зокрема, Конституції та Стратегії національної безпеки України. На жаль, недосконалість стратегічного управління у сфері національної безпеки України набула системного характеру, оскільки воно не супроводжувалося відповідним уточненням чинного законодавства, що регламентує діяльність суб'єктів системи ДУНБ, а головною проблемою щодо підвищення ефективності вказаного управління залишається відсутність чіткого розмежування трьох взаємопов'язаних складових вказаного управління, а саме:

політичного управління, головним завданням якого є стратегічне планування та прийняття відповідних державно-управлінських рішень щодо принципів створення, ресурсного забезпечення та умов застосування сил і засобів сектору безпеки; **адміністративного управління**, відповідального перш за все за своєчасне фінансове та всебічне ресурсне забезпечення сил і засобів сектору безпеки; **оперативного (військового) управління**, головним завданням якого є своєчасна підготовка адміністративному та політичному керівництву пропозицій щодо чисельності, структури та всебічного забезпечення сил і засобів сектору безпеки, створення та підготовка системи військового управління



Рис. 8.1. Концептуальна схема стратегічного управління у сфері національної безпеки України

(командування), повсякденне (оперативне) управління силами та засобами сектору безпеки, всебічна їх підготовка до виконання завдань щодо адекватного реагування на загрози національній безпеці.

Для сучасних процесів глобалізації характерні швидкі зміни та зростання невизначеності у середовищі формування та реалізації національних інтересів. Це породжує додаткові ризики та вимоги щодо ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки, зокрема, передбачає наявність у вищого керівництва держави *стратегічного мислення*, відмінними рисами якого є: розуміння глибинної сутності змін у відділеній перспективі зовнішніх та внутрішніх умов функціонування об'єкту управління; системне осмислення напрямів, тенденцій, інших чинників, які визначають майбутню геополітичну та геоекономічну конфігурацію зовнішнього середовища існування країни; здатність виявити комплекс та характер взаємозв'язків об'єкту управління з іншими об'єктами та оцінити їх роль в забезпеченні безпеки вказаного об'єкта.

В кінцевому підсумку, ефективність стратегічного управління у сфері національної безпеки залежить від: якості інформаційно-аналітичної та експертної підтримки підготовки проектів управлінських рішень суб'єктами системи ДУНБ, тобто створення та належного функціонування експертно-аналітичних систем підтримки вказаних рішень (Ситуативних, Антикризових, Інформаційно-аналітичних та ін. центрів), базовими елементами яких є сучасні інформаційно-комунікаційні технології; системного аналізу динаміки розвитку середовища формування національних інтересів та загроз щодо їх реалізації; наявності у державних службовців стратегічного мислення та високої управлінської культури щодо стратегічного аналізу актуальних проблем забезпечення національної безпеки.

8.3. Паспорт загрози національній безпеці, як аналітичний документ в системі стратегічного управління

Аналітична діяльність у сфері національної безпеки. Важливість аналітичної діяльності у сфері національної безпеки зумовлюється дедалі більшими потребами у прогнозуванні суспільних та міжнародних відносин у контексті інтенсифікації процесів глобалізації, тісним взаємозв'язком її політичних, економічних та культурологічних аспектів, ускладненням ієрархії їх складових. Тому ефективна діяльність щодо забезпечення національної безпеки неможлива без включення в систему державного управління функції аналітичної діяльності, спрямованої на формування прогностичних оцінок подій (явищ, процесів тощо), щоб органи державної влади могли враховувати аналітичні прогнози стосовно можливої трансформації зовнішньої та внутрішньої політики з питань національної безпеки. При цьому необхідно розрізняти *пізнавальну (гносеологічну)* та *перетворювальну* функції аналітичної діяльності.

Пізнавальна діяльність уособлює нерозривну єдність емпіричного та теоретичного матеріалу й об'єднує такі складові: спостереження, опис, відчуття, сприйняття, уявлення, судження, аналіз, синтез, дедукцію, індукцію, моделювання, гіпотезу, теорію, а перетворювальна діяльність передбачає, що людина є індивід, який активно впливає як дійсність, так і на, так би мовити, основні "контури" вказаної дійсності у майбутньому.

Основними етапами аналітичної діяльності є: формулювання проблеми та її структуризація; збирання (пошук) в інформаційному потоці фактів (даних), які становлять інтерес, та виділення тих із них, які породжують проблемну ситуацію; висування гіпотез та їх перевірка, формулювання висновків, узагальнення результатів; підготовка пропозицій стосовно розв'язання проблеми (вирішення проблемних питань).

Формами аналітичної діяльності щодо забезпечення національної безпеки є: моніторинг (передбачає, зокрема, огляди та оцінки загроз

національними інтересам); аналіз діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки (зокрема, оцінку ефективності управлінських рішень); дослідження актуальних проблем (інформаційні розробки, оперативні дослідження, аналітичні дослідження тощо).

Результатом аналітичної діяльності є підсумкова інформація (аналітичні документи), підготовлена для прийняття управлінських рішень щодо розв'язання тієї чи іншої проблеми. Форма викладу такої інформації (аналітичних документів) зумовлюється глибиною проведеного аналізу, рівнем структурованості викладу та характером проблеми, яка розглядається, а також специфікою встановлених відомчих вимог. При цьому розрізняють такі аналітичні документи:

аналітичний огляд (найбільш повна систематизація та узагальнення, явищ, подій, інших чинників, які мають бути враховані при підготовці та прийнятті управлінських рішень);

аналітична доповідь (структурований виклад якоїсь події або опис явища з прогнозом їх розвитку та конкретними пропозиціями стосовно заходів, які мають бути вжиті);

аналітична записка (структурований виклад якогось конкретного питання з його оцінкою);

службова записка, до якої додається аналітичний звіт.

Як правило, в аналітичному звіті має бути систематизований виклад узагальнень стосовно явища, події, інших чинників, які справляють визначальний вплив на національну безпеку, достатній для прийняття управлінських рішень на стратегічному (загальнодержавному) рівні управління. Тому вказаний звіт має містити чітке визначення та структурування проблеми, прогноз розвитку тих чи інших 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 у контексті реагування на загрози національним інтересам є результати роботи щодо більш чіткого визначення переліку, структури, джерел, масштабів, можливих наслідків загроз національній безпеці, їх уніфікації та стандартизації. Тому така робота розглядається у всіх провідних країнах світу як важлива передумова підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки у процесі виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз національним інтересам та запобігання їм, оптимізації обсягу та структури ресурсів, які виділяються державою на реалізацію вказаних інтересів. Результати цієї роботи, як правило, оформляються у вигляді матриць або паспортів загроз.

Паспорт загрози національній безпеці — це документ, який передбачає оцінку подій, явищ, процесів та інших чинників, що створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів, характеристику їх можливого розвитку (масштаб, тенденції розвитку, можливі наслідки для національної безпеки тощо), а також визначення основних організаційно-правових та інших механізмів діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрози (моніторинг, превентивні дії, локалізація, тощо).

Вказаний Паспорт є результатом аналітичної діяльності представників урядових та неурядових структур. Така діяльність завжди має на меті розв'язання будь-якої проблеми (у цьому разі проблеми забезпечення національної безпеки) й передбачає передусім дослідження причинно-наслідкових зв'язків, які породжують проблему, та пошук можливих шляхів і механізмів її розв'язання. Отже, вказана аналітична діяльність на пізнання суті, причин, тенденцій розвитку подій (явищ, інших чинників), розгляд та оцінку ситуацій, прогнозування їх розвитку, формулювання на основі аналізу та обробки різноманітної інформації висновків, рекомендацій, пропозицій, коментарів тощо.

Таким чином, Паспорт загрози національній безпеці за своєю суттю є *комплексним аналітичним документом*. Разом з тим з огляду на комплексну оцінку даних, покладених в основу висновків, пропозицій і рекомендацій, які надаються керівництву та потребують відповідних управлінських рішень щодо реагування на загрози національним інтересам, цей документ є керівним і певною мірою, нормативним, який використовується у процесі державного управління у сфері національної безпеки. Тому розробка та постійне коригування змісту паспортів загроз національній безпеці є не тільки ключовою передумовою впровадження ефективної системи комплексного аналізу та всебічного моніторингу загроз національній безпеці, а й запровадження системи стратегічного планування у сфері національної безпеки, яка б була адекватною сучасному середовищу формування та реалізації національних інтересів.

На жаль, в Україні вказана робота перебуває на початковій стадії. Це не дає змоги вищому керівництву держави розробляти проекти належно обґрунтованих державно-управлінських рішень щодо реагування на загрози життєво важливим національним інтересам. Відповідно про чітку й скоординовану діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на ту чи іншу конкретну загрозу розраховувати важко.

Таким чином, розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки удосконалення передусім потребує формалізації процесу визначення переліку загроз національній безпеці України, їх класифікації та ієрархічного впорядкування, періодичної оцінки можливих наслідків, уточнення стану та можливостей сил і засобів держави щодо реагування на загрози, розробку (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 можливого розвитку та опис діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрозу.

При розробці вказаного Паспорта спочатку вказуються найменування та шифр загрози. Найменування загрози вказується з огляду на можливі явища, події, процеси та інші чинники, що становлять небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів України, які визначені згідно з чинним законодавством, а шифр загрози проставляється відповідно до класифікатора загроз, який має розроблятися окремо.

У першому розділі Паспорта загрози відображаються найбільш постійні і, так би мовити, статичні ознаки загрози. Це загальна характеристика загрози, яка має бути якомога повною та відображати: **структуру** загрози (вказуються складові загрози, які утворюють своєрідне "дерево загрози" (аналізу підлягають явища, події, процеси, інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів); **об'єкти** загрози (визначаються відповідно до їх 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 та внутрішніх чинників, що можуть перешкоджати реалізації національних інтересів та їх 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 має бути присвячено попередньому плануванню застосування сил і засобів суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрозу (завдання вказаних суб'єктів, питання координації їх

діяльності, ресурсне забезпечення, способи і методи реагування тощо). Тому у цьому розділі має бути відображена передусім така інформація:

суб'єкти забезпечення національної безпеки (мають бути стисло описані виходячи із норм чинного законодавства основні функції, завдання, повноваження, сфери відповідальності, особливості діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, підпорядкованих їм сил і засобів щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації (зниження рівня) загрози (її складових) та запобігання їй);

ресурсне забезпечення (вказуються особливості організації ресурсного забезпечення (фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо) діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрози, сили і засоби, що додатково можуть залучатися, їх розподіл та порядок використання тощо);

способи і методи 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 і методи використання).

Зміст паспорту загрози національній безпеці Розробляючи Паспорт загрози, необхідно враховувати такі чинники, які визначають його зміст.

1. Необхідність однозначного розуміння понять, які використовуються фахівцями. Серед них, зокрема:

безпека – захищеність інтересів (потреб) розвитку соціальної системи, яка залежить від ефективності використання ресурсів, які виділяються на нейтралізацію загроз розвитку і є змінною величиною;

гранично допустиме значення безпеки – межа, перевищення якої призводить до деструктивних процесів, що унеможливають сприятливі умови розвитку соціальної (політичної) системи;

національна безпека – захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якої забезпечується їх розвиток, виявлення,

прогнозування, нейтралізація (зниження рівня) загроз указаним інтересам і запобігання цим загрозам (є також змінною величиною);

життєво важливі національні інтереси – визначальні потреби людини, суспільства, держави, реалізація яких забезпечує їх самозбереження та прогресивний розвиток (тому їх інколи називають інтересами виживання);

загроза – явище, подія, процес, інші чинники, які оцінюються фахівцями як небезпека самозбереженню та прогресивному розвитку соціальної (політичної) системи;

виклик - початкова стадія зародження загрози і водночас (за певних умов) додаткові можливості, які можуть бути використані в інтересах забезпечення національної безпеки;

потенційні загрози – загрози, які можуть бути реалізовані за тих чи інших обставин;

реальні загрози – загрози, які вже існують (їх негативний вплив на національну безпеку очевидний) або ж можуть з'явитися у будь-який момент часу;

критерій – правило, за допомогою якого відбувається ідентифікація (оцінка, класифікація) ситуації;

показник – число, що характеризує якісні властивості явища, процесу, події, іншого чинника, який справляє вплив на національну безпеку;

параметр – величина, що характеризує **основну** властивість динамічного процесу, явища чи іншого чинника, який справляє вплив на національну безпеку;

індекс – показник, який відображає відношення оцінки рівня динамічного явища, процесу чи іншого чинника до вказаного рівня в минулому або ж до рівня, взятого як базова величина (наприклад, нормативна);

рівень безпеки та рівень загроз – якісна або кількісна оцінка умов існування людини, соціальної групи, суспільства, держави, міжнародного співтовариства з огляду на явища, процеси, події, інші чинники, які

сприймаються як небезпеки їх нормальному існуванню (такому, що не суперечить їх сутнісній природі) та розвитку.

2. Найменування загрози має відображати її сутність з огляду на можливі явища, події, процеси тощо, які створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів, що визначені згідно з чинним законодавством. Водночас, стан справ щодо забезпечення національної безпеки завжди оцінюється й безпосередньо пов'язується із суб'єктивними оцінками характеру та масштабів загроз національним інтересам, які існують у **конкретно-історичний момент** розвитку держави і суспільства.

3. Структуру загрози обумовлюють чинники, які в сукупності утворюють **ієрархічну структуру небезпек** реалізації життєво важливим національним інтересам. Фактично складові загрози утворюють "**дерево загрози**". Чинниками, що обумовлюють ієрархії небезпек реалізації життєво важливих національних інтересів України та формують загрози **загальнодержавного** рівня є:

порушення Конституції і законів України, негативний інформаційно-психологічний вплив на свідомість людини, високий рівень злочинності, гальмування розвитку інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень забезпечення загальнолюдських норм життя (охорона здоров'я, освіта, праця, забезпечення старості) тощо, які в сукупності 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 та 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 в сукупності 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), втрата 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 в сукупності 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, ЗМУ, 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 в сукупності 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, підривна 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 в сукупності 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 в сукупності 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 хвороб (безробіття, безпритульність, бродяжництво, наркоманія, алкоголізм, тощо), культу насильства, жорстокості тощо, які в сукупності формують *загрози духовним і культурним цінностям*.

4. У Паспорті загрози передбачається, що об'єкт загрози визначають відносно її спрямованості 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) і т. ін.

Джерела загроз - це те, що породжує (продукує) 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.

5. *Опис масштабу, тенденції розвитку та можливі наслідки* загрози національній безпеці (складових загрози) - це значною мірою характеристика динаміки її розвитку, переростання загрози із потенційної в реальну. Зовнішні чинники за масштабом пропонується поділяти на глобальні, регіональні і локальні, а внутрішні - на загальнонаціональні, регіональні, і локальні.

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

Регіональні зовнішні загрози (зовнішні загрози регіонального характеру), як правило, стосуються одного або кількох сусідніх регіонів. Вони характеризуються спорідненістю існуючих 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 визначальною мірою залежить від ефективності консолідації зусиль більшості країн регіону.

Локальні загрози (зовнішні загрози локального характеру) мають обмежені у просторі і зумовлені насамперед станом двосторонніх відносин, у тому числі за умов блокових або корпоративних відносин.

Загальнонаціональні загрози (внутрішні загрози загальнонаціонального характеру) стосуються всіх об'єктів національної безпеки, а наслідки їх 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, як правило, загальнонаціональні загрози проявляються в кількох сферах.

Регіональні внутрішні загрози (внутрішні загрози регіонального характеру) стосуються окремих регіонів країни і, як правило, мають вибіркові сфери прояву щодо перешкоджання реалізації життєво важливих національних інтересів.

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

Тенденції розвитку загрози мають містити опис 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 ... Оприлюднений план щодо врегулювання конфлікту... На цьому етапі принципово важливим є **якісно-кількісний** опис

процесу розвитку загрози, який би давав змогу виявити момент переростання потенційної загрози у реальну.

Прогноз можливих наслідків загрози, як правило, має ґрунтуватися на тенденції розвитку загрози і об'єктивних даних її моніторингу. Наприклад: За умов ... слід очікувати ... При частковій реалізації загрози ... можливо..., що призведе до..., і т. ін. На цьому етапі принципово важливою є *кількісна оцінка* (хоча б орієнтовна) можливих наслідків впливу загрози на реалізацію життєво важливих національних інтересів. Указана оцінка є ключовою передумовою для побудови (уточнення) ієрархії загроз (складових 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 щодо забезпечення національної безпеки.

Очевидно, що оцінки масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків загрози національній безпеці (її складових) має бути предметом постійного моніторингу, який мають здійснювати висококваліфіковані та спеціально підготовлені фахівці на всіх ієрархічних рівнях управління. На основі вказаних оцінок мають вноситися (за окремо розробленою процедурою) відповідні зміни (уточнення) до Паспорту загрози.

6. Ключовим питанням є визначення практичних кроків (заходів) суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрози. Серед указаних суб'єктів у Паспорті загрози 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, за умов надзвичайного та воєнного стану) щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації (пониження рівні) загрози (її складових) 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 зЗагальну координацію діяльності здійснює ...".

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

8. Способи і методи реагування на загрозу (її складові) визначають алгоритм та координацію дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі підпорядкованих їм сил і засобів, а також тих, які можуть залучатися додатково (передаватися в оперативне підпорядкування), їх розподіл та порядок (послідовність) використання. Наприклад: "При виявленні 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 ...".

Указані способи та методи мають чітко узгоджуватися з результатами оцінки масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків загрози національній безпеці (її складових). Тому, як і останні, вони підлягають постійному моніторингу, за результатами якого мають вноситися зміни і доповнення до масиву нормативних документів, на яких ґрунтується планування, організація, координація та контроль діяльності щодо забезпечення національної безпеки.

Аналіз середовища реалізації національних інтересів України свідчить про доцільність внесення змін до Паспорта загрози у такій послідовності:

один раз на місяць - щодо складових загрози, ґрунтуючись на оцінках та пропозиціях державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування,

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 складові глобальної загрози та запобігання їм на регіональному рівні;

один раз на квартал - щодо складових 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 складові загрози та запобігання їм на загальнодержавному рівні;

один раз на півріччя – щодо складових загрози, ґрунтуючись на оцінках і пропозиціях Кабінету Міністрів України;

один раз на рік – щодо тієї чи іншої глобальної загрози в цілому, ґрунтуючись на оцінках і пропозиціях РНБО України.

Зрештою, вказані оцінки мають бути основою для розробки (уточнення) керівних документів щодо забезпечення національної безпеки, зокрема Стратегії національної безпеки держави та Воєнної доктрини.

8.4. Ситуаційні центри в системі стратегічного управління у сфері національної безпеки

Чинники, які зумовлюють необхідність підвищення ефективності інформаційно-аналітичного супроводження управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки. Загрози національній безпеці України можна розділити на дві групи. До *першої групи* можна віднести ті, які є характерні для всіх країн світу, зокрема, загрози, обумовлені процесами глобалізації, природними та техногенними катастрофами, регіональними конфліктами, зростанням міжнародного тероризму, ймовірності розповсюдження зброї масового ураження, суперництвом за володіння

природними ресурсами. Загрози другої групи обумовлені національними чинниками суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку та геополітичним положенням України. Комплексний аналіз впливу вказаних чинників на формування та реалізацію національних інтересів дозволяє виокремити дві проблеми, які зумовлюють необхідність підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки.

Перша проблема пов'язана з необхідністю пошуку більш-менш однозначної відповіді на питання щодо стратегічних перспектив, напрямів, способів та засобів національного відродження. Безперервні суперечки щодо переосмислення історичного минулого України, ролі в її історії тих чи інших історичних постатей, зовнішньополітичних векторів, визначальних засад державотворення, тощо вказують на відсутність єдності у відповіді на ці питання серед політиків, фахівців, експертів, аналітиків та суспільства в цілому. Це є наслідком того, що регіони України впродовж століть зазнавали різних цивілізаційних впливів, із-за чого соціальна реальність на окремих територіях сприймається по-різному, а, відповідно, й регіональні елітні групи працюють у рамках різноспрямованих парадигм, оскільки у підсвідомості кожного політика та населення регіонів дає про себе знати закладена століттями ментальна модель поведінки, яка детермінує їх вчинки.

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

співпраці та самоідентифікації, а також „тіньову” структуру взаємовідносин на всіх рівнях державного управління.

Друга проблема, яка зумовлює актуальність підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки, пов'язана з необхідністю осмислення ролі та ствердження гідного місця України структурі міжнародних відносин у політичному, економічному та інших вимірах, оскільки будь-яка новоутворена держава зобов'язана чітко ідентифікувати себе як самостійний гравець на міжнародній арені. Україна ж лише постійно акцентує увагу на тому, що вона є стратегічним партнером то США, то Російської Федерації, то Польщі, то ЄС і т.д. У кінцевому підсумку, це приводить до формування життєво важливих інтересів національного розвитку України у руслі геополітичних стратегій інших країн, що спостерігалось впродовж усіх років незалежності та є системним недоліком її політики національної безпеки, суттю якої має бути не пристосування до геополітичних інтересів стратегічних партнерів, а спрямованість на ствердження свого, притаманного тільки їй місця в світовому історичному поступі, оскільки нація може претендувати на державність, якщо здатна себе ідентифікувати та наполегливо відстоювати національні за своєю суттю інтереси у міжнародному середовищі.

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

Врешті-решт, викладене вище є наслідком відсутності у суспільній свідомості та в елітарного прошарку населення майбутнього образу країни,

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

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

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

З огляду на сказане, серед першочергових завдань щодо підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки, є його

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

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

В останнє десятиліття ХХ ст. функціональні можливості аналітичних центрів, зокрема: оперативність роботи, структурування інформаційних потоків, можливість залучення широкого кола вчених, експертів, аналітиків, мобільність, об'єктивність напрацьованих практичних рекомендацій, а також динамічна зміна умов суспільного розвитку та життєдіяльності держави, призвели до різкого зростання ролі цих центрів для політичної еліти, яка все більше потребувала для обґрунтування своїх управлінських рішень більш кваліфікованої інформаційно-аналітичної підтримки. Для забезпечення вказаної підтримки на базі систем управління корпоративними потоками інформації були розроблені й безперервно вдосконалюються інформаційно-аналітичні технології, які фактично визначають архітектуру сучасних ситуаційних центрів та дозволяють вирішувати низку завдань в інтересах розробки та прийняття тих чи інших рішень стосовно об'єкта управління, а саме:

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

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

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

розробка та верифікація моделей розвитку ситуації;

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

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

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

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

встановлення критеріїв оцінки інформації;

формалізація інформації (обробка даних для визначення факторів впливу);

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

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

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

моніторинг та оцінка реалізованих управлінських рішень.

Аналіз методології організації діяльності існуючих ситуаційних центрів вказує на активне публічне акцентування уваги замовників інформації на 3, 4, та 7 етапі. Це пояснюється відносно достатньою формалізацією експертно-аналітичної діяльності на вказаних етапах. Серед них, зокрема: аналітичні (математично-аналітичні), статистичні, логістичні, лінгвістичні, графічні та графологічні методи, які базуються на результатах математичного моделювання та прогнозування науково описаних процесів. Це дозволяє акцентувати увагу замовників інформації на "науковому" обґрунтуванні тих чи інших рекомендацій. Проте, насправді, обґрунтованість вказаних рекомендацій залежить перш за все від якості результатів діяльності експертів та аналітиків на 1, 2 та 5 етапах, де вказана діяльність не може бути повністю формалізованою, а, отже, й уникнути суб'єктивізму в їх оцінках неможливо. Іншими словами, різноманітність рекомендацій для особи, яка приймає управлінське рішення, зумовлена різною оцінкою експертами та аналітиками чинників, які зумовлюють ту чи іншу ситуацію (стан об'єкта управління) і, відповідно, аналізом саме тієї інформації, яка на їх думку є важливою.

Таким чином, в кінцевому підсумку застосування методів математичного аналізу базується на результатах "інтуїтивного" бачення експертом (аналітиком) управлінської ситуації, тобто у якого аналітика "інтуїція" більш повно охоплює реальні, об'єктивні процеси, у якого експерта більш розвинене "стратегічне" мислення, тим адекватнішими реальній ситуації будуть висновки та рекомендації, отримані за допомогою формальних (математичних) методів. З огляду на сказане, керівництво ситуаційних центрів, як правило, не відкриває для громадськості методологію діяльності центру та своїх експертів та аналітиків, оскільки, з одного боку, методологію неможливо формально описати у повному обсязі (тобто всі перераховані вище етапи), аз іншого, - є певні інтереси щодо збереження комерційної таємниці.

Разом з тим, є неформальні методи щодо опису та формалізації діяльності експерта (аналітика) у контексті вичленення ним інформації, яка

більш-менш адекватно характеризує реальні процеси, які здійснюють вплив на об'єкт управління, зміни середовища функціонування вказаного об'єкта та на проектування (розробку) управлінських альтернатив, тобто методів, які дозволяють значною мірою знизити суб'єктивізм аналітика (експерта) на 1, 2 та 5 етапах вирішення завдань стратегічного управління. Зокрема, це стосується методології визначення факторів впливу для подальшого аналізу, критеріїв їх оцінки та рівня загроз (наприклад, національним інтересам) невідповідності управлінських впливів ситуації, що аналізується. Неформальні методи є значним досягненням сучасної науки управління. Вони ґрунтуються на психологічних, гуманітарних та прогресивних організаційних підходах, що використовуються для розв'язання слабо структурованих проблем. Серед таких методів, зокрема методи: дослідження операцій; мозкового штурму; експертного аналізу та консалтингового насичення; сценарного моделювання; компактного представлення даних.

При створенні будь-якого ситуаційного центру принципово важливим є рішення щодо його композиційної побудови. Йдеться про створення сценарно-діяльнісної системи організації застосування тих чи інших методів та їх поєднання з результатами інформаційно-організаційної роботи вищого управлінського органу. При цьому ключовим елементом сучасного ситуаційного центру є його візуалізаційний комплекс, який, як правило, суміщають зі спеціально організованим ігро-модельним простором, що створюють для активації та використання інтелектуально-мозкових здібностей (інтуїції) учасників прийняття управлінського рішення. У центрі мають бути представлені блоки неформальних та формальних методів моделювання і системного аналізу (рис. 8.2).

Для забезпечення більш вдалих композиційно-інформаційних зв'язків технологію ситуаційного центру часто поєднують з технологією моніторингового центру, пересувними комунікаційними комплексами, які дозволяють отримувати оперативну інформацію безпосередньо з міста подій, спеціальними комплексами моніторингу світового телекомунікаційного

простору (з елементами перехоплення повідомлень тощо). В таких комплексах реалізується можливість експрес-доступу як до відкритої інформації ЗМІ та експертного співтовариства, так і закритої інформації. Як елемент композиції та складова системного аналізу, можуть залучатися дані соціологічних досліджень та соціологічних опитувань, описи іноземних аналогів, узагальнення думки іноземних експертів (аналітиків) тощо.

Принципово важливо, що технології ситуаційних центрів постійно удосконалюють процес прийняття стратегічно важливих для держави рішень, аналітично насичують його, втягують у процес стратегічного аналізу та прогнозування управлінців, яка зазвичай у ньому займають пасивну позицію.

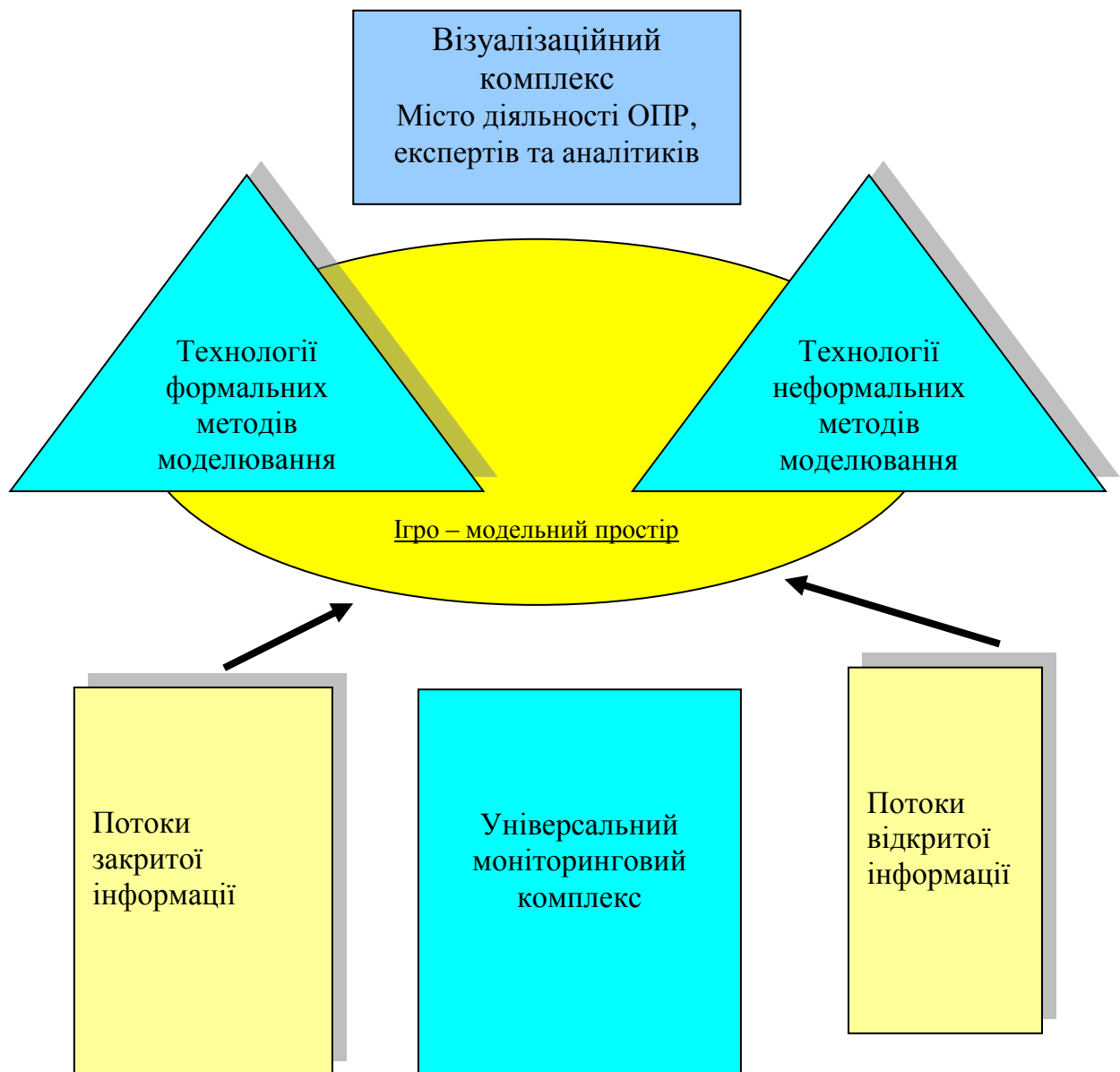


Рис. 8.2. Принципова схема побудови ситуаційного центру

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

Сьогодні у міністерствах та відомствах розвинених країнах та у структурах, які координують їх діяльність, створені різні ситуаційні центри оборонного та цивільного профілю, практична діяльність яких свідчить, що ці центри є важливим інструментом загальнодержавної ланки стратегічного управління, його інтелектуально-інформаційного насичення. Зокрема, значний досвід щодо створення та успішного функціонування ситуаційних центрів, які не рідко називають Кризовими або Антикризовими мають США, вони розглядаються як визначальний елемент підтримки розробки та прийняття управлінських рішень на стратегічному рівні управління. Прикладом таких центрів є Центр управління космічними польотами та Центр проведення командно-штабних навчань збройних сил НАТО та США.

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

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

передбачає наукове обґрунтування управлінських рішень з важливих питань життя держави та обговорення доцільності цих рішень з громадськістю.

Таким чином, створення в Україні мережі взаємопов'язаних ситуаційних, аналітичних та моніторингових центрів, на які покладаються завдання накопичення та опрацювання інформації про стан об'єктів національної безпеки, а також підготовки проектів управлінських рішень щодо адекватного реагування на загрози цим об'єктам (перш за все при Президентові України та центральних органах виконавчої влади), дозволить значно підвищити якість та оперативність управлінських рішень, допоможе розкрити кращі управлінські якості вищого керівництва. Важливо також, що при розв'язанні неструктурованих проблем забезпечення безпеки об'єктів управління (перш за все в умовах кризових ситуацій), у процесі функціонування таких центрів може оптимально враховуватися накопичений науковою, політичною та управлінською елітою досвід розв'язання таких проблем. Крім того, залучення до мережі державних та аналітичних центрів недержавних експертно-аналітичних структур формує у суспільстві переконання про його участь в управлінні країною, сприяє прозорості, передбачуваності, легітимності державної політики з питань національної безпеки, зміцненню іміджу вищого керівництва держави, що є важливим чинником забезпечення суспільно-політичної стабільності.

8.5. Стратегічне управління Збройними Силами та у сфері боротьби з тероризмом в Україні

Стратегічне керівництво Збройними Силами України. Відповідно до чинного законодавства Президент України є Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України та здійснює керівництво ними в межах, передбачених Конституцією України, а також Законами України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України» та іншими керівними документами з питань забезпечення національної безпеки. В особливий період керівництво ЗС

України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб ЗС України.

Президент України у своїй діяльності спирається на рішення РНБО України, повноваження якої були розширені у 2014 р., зокрема, сьогодні серед її повноважень:

координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України;

вивчення питань щодо оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

вжиття невідкладних заходів із розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

координація і контроль переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

координація та контроль діяльності органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Відповідно до ст. 8. Закону України «Про Збройні Сили України» Міністр оборони України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Збройними Силами України, а також інші повноваження, передбачені законодавством.

Під військово-політичним керівництвом ЗС України розуміється діяльність, спрямована на забезпечення реалізації політики держави у Збройних Силах України, політичних та стратегічних цілей у сфері оборони, принципів і напрямів розвитку Збройних Сил України. Адміністративне керівництво Збройними Силами України передбачає діяльність, спрямовану на всебічне забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування та розвитку в межах виконання основних завдань державної політики у сфері оборони.

Начальник Генерального штабу - Головнокомандувач Збройних Сил України здійснює безпосереднє військове керівництво Збройними Силами України, тобто діяльність, спрямовану на реалізацію заходів щодо розвитку Збройних Сил України, їх технічного оснащення, підготовки та всебічного забезпечення, визначення основ їх застосування, а також управління ними.

Серед повноважень Кабінету Міністрів України, які стосуються керівництва Збройних Сил України, зокрема, такі:

організація підготовки та реалізації загальнодержавних програм щодо розвитку ЗС України, озброєння та військової техніки, інших державних програм, зокрема, державного оборонного замовлення на поставку (закупівлю) продукції, виконання робіт, надання послуг для потреб ЗС України, створення недоторканих та мобілізаційних запасів;

забезпечення постачання ЗС України озброєнням, військовою технікою, енергетичними, матеріально-технічними та іншими ресурсами і майном, надання послуг та їх фінансування в обсягах, що необхідні для ефективного виконання ЗС України покладених на них завдань і функцій;

забезпечення комплектування ЗС України особовим складом, їх мобілізаційного та оперативного розгортання в особливий період, здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою та призовом громадян на військову службу;

встановлення порядку надання ЗС України в управління об'єктів державної власності, в тому числі земельних (водних) ділянок, інших природних ресурсів, фондів і майна, використання повітряного і водного простору, морських і річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадочних майданчиків), засобів зв'язку і радіочастотного ресурсу, комунікацій, інших об'єктів інфраструктури держави, навігаційної, топогеодезичної, метеорологічної, гідрографічної та іншої інформації, ведення геодезичних і картографічних робіт, необхідних для виконання покладених на Збройні Сили України функцій та завдань як на платній, так і безоплатній основі, у грошовій та інших формах розрахунків;

забезпечення реалізації права на соціально-економічний захист військовослужбовців та осіб, звільнених з військової служби, членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

здійснення відповідно до Конституції і законів України контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших повноважень щодо забезпечення бойової, мобілізаційної готовності, боєздатності і функціонування Збройних Сил України.

Коло повноважень та відповідальності МО України щодо стратегічного керівництва ЗС України визначається законами України та Положенням, яке

затверджується Президентом України, зокрема воно згідно чинного законодавства здійснює такі повноваження:

реалізує політику держави у Збройних Силах України, розробляє принципи їх будівництва, визначає напрями розвитку Збройних Сил України і підготовки їх у мирний та воєнний час;

забезпечує життєдіяльність Збройних Сил України, їх функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність, підготовку до виконання покладених на них завдань, застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних Сил України в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, і здійснює контроль за їх ефективним використанням, організовує виконання робіт і надання послуг в інтересах Збройних Сил України;

провадить розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність з метою забезпечення виконання завдань, які покладені на Збройні Сили України;

взаємодіє з органами державної влади та громадськими організаціями, контролює дотримання законодавства у Збройних Силах України;

розглядає звернення, здійснює прийом громадян з питань, що належать до компетенції МО України;

здійснює в межах своєї компетенції міжнародне співробітництво за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями.

Забезпечення діяльності окремих видів діяльності Збройних Сил України може здійснюватися проводитися державними підприємствами, що створюються у встановленому порядку МО України.

Функції структурного підрозділу МО України, який проводить розвідувальну та інформаційно-аналітичну діяльність в інтересах оборони і

безпеки держави, а саме Головного управління військової розвідки, визначаються Положенням, яке затверджує Президент України.

Суб'єкти боротьби з тероризмом в Україні. Протистояти глобальній загрозі міжнародного тероризму можна тільки при якісно новому рівні організації міжнародного співтовариства. Це передбачає високий ступінь координації зусиль суверенних держав і формування відповідних організацій та інститутів. Зокрема, резолюція Ради Безпеки ООН від 28 вересня 2001 року № 1373 зобов'язує до боротьби з тероризмом шляхом здійснення заходів, які мають бути спрямовані на:

попередження і припинення фінансування терористичних актів та утримання від будь-яких форм підтримки організаціям чи особам, причетним до терористичних актів;

забезпечення умов для того, щоб виконавці та організатори терористичних актів не змогли використати статус біженця, зокрема, реалізацію правових норм щодо невизнання державами посилань на політичні мотиви у якості підстав для відхилення клопотань про видачу осіб, підозрюваних у здійсненні терористичних актів;

активізацію і прискорення обміну оперативною інформацією з питань боротьби з тероризмом.

Для сприяння державам у виконанні вказаної резолюції та контролю за її виконанням, мобілізації зусиль міжнародних організацій та поширення досвіду щодо боротьби з тероризмом створено Контртерористичний комітет Ради Безпеки ООН у складі членів Ради Безпеки ООН. Разом з тим, загроза терористичного нападу та неефективність дій міжнародних організації спонукає країни світу до пошуків власних форм та методів протидії тероризму, тому питання боротьби з тероризмом є пріоритетними у керівних документах з питань забезпечення національної безпеки провідних країн світу й розглядається як найважливіше загальнодержавне завдання. Зокрема, сьогодні вказані країни переконані в необхідності створення комплексної системи протидії тероризму з боку світової спільноти, яка, передусім, має забезпечити:

посилення взаємодії міждержавних органів, надання допомоги та сприяння у боротьбі з тероризмом;

налагодження більш тісної співпраці оперативних та розвідувальних органів, активізація їх діяльності та формування спецпідрозділів по боротьбі з тероризмом;

збільшення міжнародного тиску на країни, які підтримують тероризм, у тому числі з використанням військових засобів.

Відповідно до чинного законодавства в Україні до системи боротьби з тероризмом входять три групи суб'єктів: суб'єкти, які у межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом; суб'єкти, які у разі необхідності залучаються до участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності; центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їхні посадові особи, а також громадяни за їхньою згодою, які можуть бути залучені до участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції. При цьому Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює в межах своєї компетенції організацію боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними засобами і ресурсами, а координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до цієї боротьби, здійснює Антитерористичний центр Служби безпеки України.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України (головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю); Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону (структурний підрозділ Державної прикордонної служби України); Державний департамент України з питань виконання покарань; Управління державної охорони України.

Суб'єктами, які у разі необхідності залучаються до участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності можуть бути інші центральні органи виконавчої влади (Міністерство закордонних справ України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, Служба зовнішньої розвідки та інші). При цьому у разі реорганізації або перейменування центральних органів виконавчої влади їхні функції у сфері боротьби з тероризмом можуть переходити до їх правонаступників, якщо це передбачено відповідним указом Президента України.

За рішенням керівництва антитерористичної операції до участі в операції можуть бути залучені з дотриманням вимог чинного законодавства представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, а також громадяни за їхньою згодою.

Служба безпеки України є головний координуючий орган у державній системі боротьби з тероризмом і, зокрема:

забезпечує через Антитерористичний центр організацію і проведення антитерористичних заходів, координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом відповідно до визначеної законодавством України компетенції, а також забезпечує безпеку від терористичних посягань на установи України за межами її території, їх співробітників та членів їхніх сімей;

проводить оперативно-розшукові заходи, спрямовані на запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності, у тому числі міжнародної;

збирає інформацію про діяльність іноземних та міжнародних терористичних організацій, які можуть використовуватися терористами;

здійснює досудове слідство у справах про злочини, пов'язані з терористичною діяльністю.

Антитерористичний центр Служби безпеки України, як постійно діючий спеціалізований державний орган призначений для забезпечення координації взаємодії компетентних органів України у сфері боротьби з тероризмом та іншими проявами екстремізму, зокрема здійснює:

розроблення концептуальних засад і програм боротьби з тероризмом, рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності заходів щодо виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних із терористичною метою;

збирання, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;

організацію та проведення антитерористичних операцій та координація діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до конкретних антитерористичних операцій;

організацію і проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань та тренувань;

взаємодію зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом.

Практична діяльність ЗС України у сфері боротьби з тероризмом здійснюється в наступних напрямках:

антитерористична складова діяльності Головного управління розвідки МО України (для цього створені відповідні підрозділи);

протидія терористичним загрозам, що можуть бути вчинені з використанням повітряного простору;

планування та виконання заходів щодо протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах (ці завдання покладаються передусім на Військову службу правопорядку).

Відповідно до планів Антитерористичного центру при Службі безпеки України і МО України органи управління і підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних Силах беруть активну участь у проведенні командно-штабних і тактико-спеціальних навчань з антитерористичної тематики на воєнних об'єктах.

На підрозділи спецпризначення і групи протидії диверсіям і терористичним актам, створеним у ЗС України покладається: участь у підготовці та проведенні антитерористичних операцій на воєнних об'єктах;

підтримка взаємодії з Антитерористичним центром при Службі безпеки України та іншими суб'єктами боротьби з тероризмом держави; контроль виконання заходів протидії диверсіям і терористичним актам на воєнних об'єктах.

Крім того військові частини в умовах повсякденної діяльності здійснюють передчасну підготовку до проведення антитерористичних заходів на воєнних об'єктах, яка, зокрема, передбачає визначення об'єктів можливих терористичних посягань, забезпечення постійної готовності сил та засобів, що залучаються до антитерористичної операції та розробку антитерористичних планів відносно імовірних об'єктів і напрямів терористичних посягань.

В цілому ж ефективна антитерористична боротьба вимагає формування антитерористичних формувань, що будуються на мережній основі й наділені розширеними повноваженнями в питаннях прийняття рішень. Значну роль відіграє міжвідомче, міждержавне координування, кооперація, гармонізація національних законодавчих систем, а особливий акцент сьогодні робиться на розробці та реалізації заходів щодо недопущення розповсюдження зброї масового ураження, підвищенню ролі розвідувальних заходів для попередження терористичних актів. Очевидно також, що необхідна більш тісна координація зусиль країн світового співтовариства по викоріненню глибинних причин, що породжують тероризм, оскільки нейтралізація вказаної загрози неможлива лише шляхом застосування військово-силових засобів, необхідно невідкладно приймати комплексні рішення політичного, ідеологічного та економічного характеру.

Глава 9. Підходи, методи та технології реагування на загрози національній безпеці

9.1. Поняття, типологія та методи аналізу соціальних конфліктів

Поняття соціального конфлікту. Забезпечення національної безпеки багатьох держав світу нерозривно пов'язане з необхідністю ліквідації загрози