

Стратегічне планування:  
вирішення проблем  
національної безпеки

*Монографія*

Рекомендовано до друку  
Вченою радою Національного інституту стратегічних досліджень  
(Протокол № 1 від 26 січня 2011 р.)

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

**Стратегічне** планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с

ISBN 978–966–554–124–0

Досліджуються сучасні тенденції та проблеми стратегічного планування у сфері національної безпеки, а саме поєднання стратегічного планування та стратегічного менеджменту. Значну увагу приділено розробленому авторами методу – циклу стратегічних змін, що складається з восьми кроків. Розглядаються індивідуальність системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) держави та її суб'єктів; офіційні обов'язки, повноваження та місія СЗНБ держави та її суб'єктів; застосування методології SWOT-аналізу для оцінки стану внутрішнього і зовнішнього середовищ; методи визначення стратегічних проблем національної безпеки й окреслення основних кроків процесу їхнього структурування; методи сценарного планування; нормативно-правова вертикаль стратегічних документів у сфері національної безпеки; оцінка ризику; реалізація затверджених доктрин, концепцій, стратегій, державних програм і цільових планів СЗНБ.

Монографія розрахована на широке коло фахівців, науковців, політиків, державних службовців, викладачів, студентів і всіх, хто цікавиться проблемами національної безпеки.

*Найсильніший ніколи не є сильним настільки,  
щоб завжди залишатися володарем,  
якщо тільки він не підпорядкує свою силу на право,  
а покору – на обов'язок.*

Жан-Жак Руссо

## ДО ЧИТАЧА

Підготовка цієї книги свого часу розпочалася як частина більшої дослідницької праці. У 2007 р. автори написали монографію «Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки», а в 2009-му – підручник «Засади національної безпеки України». Кожна із цих книг мала свою роль та значення для розроблення та популяризації концепції національної безпеки в Україні. Та з часом стало очевидним, що крім теоретичних засад, необхідно дослідити також процес менеджменту у сфері національної безпеки. Крім того, як уже зазначали дослідники цієї проблематики, зокрема А. Семенченко (2008 р.), гостра потреба стратегічного планування виникла тільки останніми роками.

Безперечно, ця книга має незначну, так би мовити, родинну, схожість із попередніми публікаціями авторів, але, як і в будь-якого нащадка, її схожість із предками – не абсолютна. Основні причини – потреби сьогодення, зміна з часом самого предмету дослідження, а також набуття авторами нового досвіду під час розроблення низки стратегічних документів у сфері національної безпеки. Відтак у цій монографії автори зосередили свою увагу на головній тенденції стратегічного планування у сфері національної безпеки, а саме на поєднанні стратегічного планування та менеджменту.

У нашому випадку – це цикл стратегічних змін у сфері національної безпеки, який розглядається як процес, що складається з восьми кроків. Причому, на наш погляд, результати й оціночні судження мають з'являтися на кожному кроці процесу. Інакше кажучи, впровадження й оцінка не мають чекати «кінця» процесу, а натомість постійно бути його невід'ємними частинами. Представимо коротко ці вісім кроків.

**Крок 1:** визначення індивідуальності системи забезпечення національної безпеки держави та її суб'єктів.

Цей крок пов'язується з «тріадою» – національні цінності, інтереси та цілі. Основним тут є поняття «цінності». Національні інтереси формуються на базі національних цінностей під впливом тенденцій суспільного розвитку. Національні цілі – найбільш рухомий елемент, вони визначаються національними інтересами з урахуванням внутрішньої та міжнародної обстановки. Цей крок стратегічного планування є головними для системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ), оскільки він визначає рівень її самодостатності.

**Крок 2:** *визначення офіційних обов'язків, повноважень і місії системи забезпечення національної безпеки держави та її суб'єктів.*

Офіційні обов'язки та повноваження визначаються ззовні, їх можна розглядати як обов'язкові умови, що вони повинні виконувати. Місія виникає, радше, із середини – вона визначає призначення СЗНБ та її суб'єктів. Важливим результатом цього кроку стратегічного планування є визначення критеріїв безпеки, за якими оцінюється діяльність органів забезпечення національної безпеки.

**Крок 3:** *аналіз внутрішнього та зовнішнього безпекових середовищ за допомогою методології SWOT-аналізу.*

Метою цього кроку є дослідження питання застосування методології SWOT-аналізу для вирішення ключових проблем стратегічного планування національної безпеки, що враховують стан зовнішнього та внутрішнього безпекових середовищ. Визначаються основні правила, а також кроки здійснення даної системної технології.

**Крок 4:** *визначення стратегічних проблем національної безпеки й окреслення основних етапів процесу їх структурування.*

Досліджуються стратегічні проблеми національної безпеки й окреслюються основні етапи процесу їх структурування. Структурування стратегічних проблем розглядається як засадниче питання, серцевина процесу стратегічного планування. Потенційний внесок, який воно може зробити на подальших стадіях цього процесу, залежить від того, коли і як уперше виявлено потенційну проблему у сфері державної політики з питань національної безпеки. А те, як ці засадничі стратегічні питання сформульовані, може суттєво впливати на їх реалізацію, зрештою, на стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави.

**Крок 5:** *дослідження основних методів сценарного планування.*

Розглядаються два основних методи сценарного планування – футурологічний і стратегічний. Коротко характеризується третій напрямок сценарного планування – організаційний розвиток і навчання. У межах кожного основного методу проаналізовано найвагоміші публікації, що характеризують найбільш всеосяжні та екстенсивні сценарії розвитку майбутнього. Дано коротку характеристику низки найуживаніших інструментів збору інформації та презентації варіантів майбутнього.

**Крок 6:** *визначення нормативно-правової вертикалі системи стратегічних документів у сфері національної безпеки.*

Узагальнюються різні точки зору щодо визначення нормативно-правової вертикалі системи стратегічних документів (доктрина, концепція, стратегія) у сфері національної безпеки України. За допомогою формалізації єдиного процесу розроблення, заснованого на схемі «доктрина – концепція – стратегія», визначені нормативно-правова верти-

каль стратегічних документів, а також їх горизонтальний рівень. Такий підхід дає змогу визначити термін дії стратегічних документів, модель процесу розроблення Стратегії національної безпеки України.

**Крок 7: оцінка ризику.**

Перед запровадженням доктрин, концепцій і стратегій, інших стратегічних документів відповідальні особи у сфері забезпечення національної безпеки повинні оцінити ризик. Для цього процес стратегічного планування включає крок, на етапі якого розглядаються різні способи визначення та зменшення ризику. Концепція «суспільства ризику», розглянута у цьому розділі, є теоретичною базою для оцінки невизначеності майбутнього. За її допомогою можна передбачити реальні виклики та загрози, знайти деякі нові можливості щодо їх відвернення і, що важливо, пом'якшення наслідків їх реалізації. Очевидно, що будь-яке зниження невизначеності має важливе значення для захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, якщо воно досягається розумною ціною. Тому тут також ідеться про деякі способи виміру різних видів ризику, а концепція «прийняттого ризику» розглядається як важлива складова стратегічного процесу ухвалення рішень.

**Крок 8: реалізація затверджених доктрин, концепцій, стратегій, державних програм і цільових планів в усій системі забезпечення національної безпеки.**

Мета – завершити перехід від стратегічного планування до стратегічного менеджменту, реалізуючи затвержені доктрини, концепції, стратегії, державні програми та цільові плани в усій системі забезпечення національної безпеки. При цьому досягається низка послідовних практичних результатів: аналізуються необхідні передумови для щонайкращого запровадження; вибору належних підходів до запровадження; реалізації моніторингу процесу запровадження стратегічних документів; здійснення підсумкового оцінювання; перегляду і коригування стратегічних документів. Доктрини, концепції, стратегії тощо потрібні також для координації діяльності суб'єктів національної безпеки, численних фахівців і технічних працівників, задіяних у процесі їх реалізації.

Ця монографія призначена для двох основних категорій читачів. Насамперед – для топ-менеджерів СЗНБ і планувальників роботи її суб'єктів та органів державного управління, державних установ, що відповідають за стратегічне планування, тобто для всіх тих, хто хоче довідатися про нього більше. Книга допоможе дізнатися їм, що таке стратегічне планування і як практично його застосовувати в діяльності власної організації. До другої категорії читачів належать студенти й аспіранти, які вивчають стратегічне планування. Усім їм книга пропонує виклад як теоретичних, так і практичних питань у частині, що стосує-

ться державного управління у сфері національної безпеки. Крім того, монографія може зацікавити широке коло фахівців у сфері державного управління, політиків, ділових людей і громадян, які хотіли б краще зрозуміти, що таке державна політика національної безпеки, поліпшити роботу своїх організацій за рахунок сучасних методів стратегічного планування.

Дуже важко перелічити всіх фахівців, досвід, ідеї, знання та критика яких під час обговорення рукопису книги сприяли поглибленню наших знань у сфері стратегічного планування. Тому ми обмежимося лише прізвищами тих, хто безпосередньо допомагав при підготовці цієї монографії. Проте автори вельми вдячні й усім іншим, хто висловлював зауваження, поради, побажання.

Особлива наша подяка директорові Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України А. В. Єрмолаєву і заступнику директора О. В. Литвиненку за непохитну віру в успіх і підтримку авторів при підготовці книги до друку, а першому заступнику директора Я. А. Жалілу – ще й за точні економічні й фінансові оцінки.

М. Л. Рубанець був настільки люб'язним і терпеливим, що прочитав рукопис від першої до останньої сторінки. Він допомагав уточнити зміст розділів, а його слушні пропозиції щодо викладу окремих тез допомогли нам зробити ці розділи набагато повнішими, за що ми щиро йому вдячні. Л. П. Аврамчук виявила неабияку здатність редагувати як надрукований текст, так і розуміти те, що автори бажали висловити, але інколи залишали, як то кажуть, між рядками. Відтак вона нерідко змушувала нас уточнювати, що саме ми хотіли висловити тією чи іншою фразою. З-поміж інших колег, які переглядали окремі розділи і допомогли вдосконалити книгу, ми хочемо подякувати Л. Н. Шипіловій та Т. І. Фещенко. С. П. Іванюта давав поради і щиро ділився своїми знаннями. В. К. Антошкін дуже допоміг при підготовці оригіналів тексту, переліку скорочень тощо. Ми вельми вдячні М. М. Батюшковій за роботу зі складання та уточнення бібліографічних посилань. Нелегку працю з ознайомлення з рукописом монографії та підготовці відгуків взяли на себе рецензенти – д. е. н. В. М. Бегма і д. н. держ. управління, професор В. М. Рижих. Їхня об'єктивна оцінка й цінні зауваження допомогли поліпшити її зміст.

Нарешті, жодне наукове дослідження, що потребує від авторів повного зосередження, неможливе без підтримки та схвалення найближчих людей. Ми безмежно вдячні нашим сім'ям за невичерпний ентузіазм і доброзичливість, з якими вони зустріли всі проблеми, пов'язані з роботою над цією книгою.

## ПЕРЕДМОВА

### Стратегічне планування та національна безпека

Які національні цінності слід захищати? Як вищому політичному керівництву держави, топ-менеджерам системи забезпечення національної безпеки та її суб'єктам, іншим керівникам упоратися з непротистими проблемами безпеки сьогодення й майбутнього України? Як їм реагувати на сучасні виклики та загрози? Якими мають бути місії їхніх організацій? Як вони можуть розвивати переваги СЗНБ, скористатися можливостями, водночас зводячи до мінімуму й усуваючи загрози національній безпеці? Відповіді на ці та інші запитання розглянуто в монографії.

### 1. Змінність сучасного безпекового середовища

Безпекове середовище, в якому перебуває Україна, останніми роками стало непевним. Ця непевність є наслідком багатьох чинників. Розглянемо основні з них.

- *Місце традиційних міждержавних конфліктів поступово займають внутрішні та локальні міжнародні конфлікти*, причому серед перших переважають так звані конфлікти ідентичності – національні, етнічні, релігійні. Небезпека зазначених конфліктів обумовлюється вразливістю сучасних суспільств і нерозвиненістю методів протидії таким загрозам. Найбільшою мірою це стосується поліетнічних країн, так званих слабких держав, у яких рівень недовіри суспільних груп одна до одної є високим. Якщо біполярна міжнародна система стримувала такі конфлікти шляхом нав'язування глобального конфлікту – холодної війни, то система постбіполярна сприяє виникненню та поширенню численних нових форм конфліктів, що є основними загрозами безпеці держави.

- До них, зокрема, належать *транснаціональні конфлікти* – з приводу природних ресурсів, екологічних проблем та інших об'єктів, що переходять межі державних кордонів і виходять з-під суверенітету окремих держав. Вирішення таких конфліктів вимагає нових, інколи ще нерозвинутих процедур співпраці між державами. Їх неможливо вирішити традиційними методами.

- *Фінансово-економічна криза переросла у глобальну*. У світовій економіці 2008 року розгорнулася найглибша після Великої депресії фінансово-економічна криза. Основними причинами її виникнення стали: криза на ринку іпотечних кредитів США (обсяг іпотечних цінних паперів тут зріс до 10–12 трлн дол., зростання обсягу спекулятивних операцій з деривативами (світовий ринок деривативів оцінюється у 600 трлн дол. США), нестабільність світового валютного ринку, підвищення світових цін на енергоносії та продовольство (за даними Сві-

тового банку з 2003-го до середини 2008 р. світові ціни на нафту зросли на 320 %, на продовольство – на 138 %). Кредитна криза переросла у глобальну, внаслідок якої банки та інші фінансові інститути втратили значну частину активів, скоротилися обсяги міжбанківського кредитування та кредитування приватного й корпоративного сектору, зменшилися обсяги виробництва, світової торгівлі тощо.

Ця непевність і змінність безпекового середовища вимагають від вищого політичного керівництва держави, топ-менеджерів СЗНБ та її суб'єктів відповідної реакції: вони повинні, як ніколи, мислити стратегічно; мусять перетворювати свої міркування на ефективні стратегії, щоб бути готовими до відвертання нових загроз; їм доводиться належно обґрунтовувати свої стратегії, щоб створювати передумови для їх затвердження та реалізації.

## **2. Історія стратегічного планування**

Насамперед пропонуємо читачеві стислий виклад історії стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Відомий американський історик Вільям Мак-Ніл (McNeill, 1987) вважає, що витoki стратегічного планування започатковані з часів заснування Пруссією Генерального штабу в 1803–1809 рр. Це дало змогу освіченим та енергійним офіцерам створити «організаційну цитадель» усередині пруської армії. Пропозиція, що Генеральний штаб має відповідати за планування можливих воєнних кампаній у мирний час, спочатку була сприйнята як радикальна та сумнівна. Для цього необхідно було збирати топографічні та інші розвіддані, вивчати досягнення та помилки минулих кампаній, а також критично підійти до тактики та стратегії, що умовно відпрацьовувалися під час маневрів у мирний час. Таким чином, штабні офіцери ставали мозковим центром пруської армії, прагнули до вдумливого та раціонального підходу в управлінні військом у мирний час та під час бойових дій. Зв'язок із військовими частинами та їхнім командуванням підтримувався завдяки практиці відрядження офіцера Генерального штабу до кожного підпорядкованого штабу. Там від них очікували застосування спеціальних знань у технічній та логістичній галузях, щоб порадою допомогти командиру якнайкраще виконати його задум.

Використання командуванням як новітніх знань, так і рішучих дій привело до успіху в 1813–1815 рр. Генерал старої пруської армії Герхард фон Блюхер (1742–1819 рр.) знайшов спочатку Шарнхорста (до його смерті від поранень у 1815 р.), а потім близького соратника останнього, графа Августа фон Гнейзенау (1760–1831 рр.), начальника штабу, який втілював його задуми в детальних оперативних наказах, враховуючи безліч факторів, котрі інакше сприймалися б негативно.



Завчасно вивчивши по картах характер місцевості та враховуючи накопичений досвід і логіку, компетентний штабний офіцер міг розрахувати швидкість руху обозу, артилерії чи піхотної частини. Це давало змогу визначити час, необхідний для виконання пересувань, а подальше уточнення – кому і в якому порядку виступати, реалізувалося з точністю, що дозволяла командирів здійснювати значно ефективніший контроль за військами.

Блюхер глибше за інших пруських командуючих усвідомлював значення цього факту. Він поважав думку своїх штабних спеціалістів і покладався на неї значно більше, ніж це готові були зробити Наполеон та інші полководці того часу. Взаємовідносини Блюхера з Шарнхорстом і Гнейзенау впливали на військову справу Пруссії і після 1815 р., хоча престиж штабних офіцерів остаточно утвердився лише у II пол. ст. Під час австрійсько-пруської війни 1866 р. Хельмут фон Мольтке (1809–1891 рр.) показав, наскільки планування Генерального штабу прискорило стратегічне розгортання великої кількості людських сил у спосіб завчасних розрахунків усього необхідного й полегшило контроль за ним. Саме тоді концепція стратегічного планування утвердилася у Пруссії.

Вправи з планування можливих воєнних кампаній у мирний час швидко поширювалися Європейським субконтинентом, а згодом, коли до генеральних штабів долучилися дипломати, стратегічне планування стало керівною ідеєю більшості країн світу.

Одним із наслідків Другої світової війни стало те, що багато учених і дослідників почали працювати на оборону держави, досліджуючи нові галузі знань (ядерну енергетику, створення перших радіолокаційних станцій і комп'ютерів). Така мобілізація наукової думки згодом привела до значних досягнень у галузі стратегічного планування.

Після закінчення Другої світової війни компанії *RAND Corporation* було доручено розробити нові технології та види озброєння. Герман Кан, який очолював *RAND Corporation*, запропонував метод мислення, що отримав назву «майбутнє-зараз» (*future-now*). Ідея цього методу, як вважає Джил Рінгланд (*G. Ringland*, 2006), полягала в тому, щоб за допомогою скрупульозного аналізу й використання творчої уяви скласти звіт, що міг би бути написаний людьми, які живуть у майбутньому. Терміном «scenrio» («сценарій») ці історії позначив письменник Лео Рос-тен, який запропонував цю назву, скориставшись термінологією Голівуду. Г. Кан погодився з тим, що термін «scenrio» є вдалішим, оскільки акцент у ньому робиться не стільки на передбаченні (прогнозуванні), скільки на створенні певної теорії чи міфу.

У середині 60-х Г. Кан заснував Хадсонівський інститут, що спеціалізувався на складанні історій про майбутнє, допомагаючи людям

долати відсталість традиційного способу мислення та уявляти собі майбутнє.

Тим часом на Західному узбережжі США Стенфордський університет створив у 1947 році свій власний дослідницький центр, названий Стенфордським дослідницьким інститутом. Перед ним стояло завдання запропонувати компаніям довгострокове планування, засноване на дослідженні операцій, економічних і політичних стратегіях, і надавати консультації в науковій та війсьній сферах.

Наприкінці 60-х років у дослідницькій роботі таких організацій, як *SRI*, сталися значні зміни. Це пояснювалося низкою причин, зокрема різким збільшенням витрат, пов'язаних із в'єтнамською війною, а також зростаючим інтересом до пошуку способів проникнення в більш віддалене майбутнє з метою точного планування змін у суспільстві – інтересом, викликаним соціальними потрясіннями після війни у В'єтнамі. Водночас Хадсонівський інститут розпочав пошук корпоративних спонсорів. У результаті новий стиль мислення зацікавив такі компанії, як *Shell*, *IBM* і *General Motors*. Тоді ж Тед Ньюленд, який очолював енергетичний гігант *Shell* (ця компанія була одним із корпоративних спонсорів), почав запроваджувати уявлення про майбутнє у своїй організації.

У 60-ті роки світ був захоплений видатними досягненнями наукової думки. Двадцять сім видатних учених, які працювали в компаніях, що виконували військові підряди, запропонували людству відповісти на запитання: «Чого потребуватиме наш світ через найближчі двадцять років?» Довкола передбачень цих учених розгорнулася широка дискусія – вчені прогнозували появу підводних мотелів, заводів і центрів відпочинку, що споживатимуть ядерну енергію, комерційних пасажирських ракет, які у 80-ті роки здійснюватимуть регулярні рейси на Місяць. Ці вчені передбачали також, що поява до 1977 р. дешевого кольорового тривимірного телебачення дасть змогу різко скоротити кількість службових відряджень і що до 1973 р. з'являться великомасштабні системи машинного викладання.

Із 335 опублікованих прогнозів майже всі виявилися неправильними. Справа в тому, що вчені знехтували економічними аспектами ринків. На початку 1968 р. група прогнозування майбутнього, створена при дослідницькому Стенфордському інституті, почала застосовувати низку методів, починаючи з лінійних чисельних прогнозів і закінчуючи пошуком ідей у науково-фантастичній літературі, присвяченій утопіям і антиутопіям, для складання правдоподібних сценаріїв розвитку Сполучених Штатів на 2000 р. Замовником у даному випадку було Міністерство освіти США, що прагло з'ясувати, в якому суспільстві житимуть і працюватимуть теперішні школярі, і, відповідно, скоригувати програми навчання.

Ця група ретельно проаналізувала прогнози, записала виявлені тенденції на перфокарти у вигляді відповідних кодів і ввела ці дані в комп'ютер, щоб визначити альтернативні варіанти майбутнього.

Запропоновані сценарії були засновані на таких питаннях:

- чи вдасться суспільству ефективно контролювати свою долю?
- чи виявиться воно достатньо гнучким, відкритим і толерантним?
- чи стане суспільство тоталітарнішим і раціональнішим?
- чи буде воно схильне до насильства?

Альтернативи, сформульовані цією групою, зовсім необов'язково корелюють із припущеннями, які ми могли б висунути сьогодні, враховуючи кількість режимів, схильних до насильства й авторитаризму, але абсолютно неефективних. Проте розглядаючи різні поєднання цих чинників, група розробила п'ять сценаріїв, тобто всі чотири поєднання можливих відповідей на вказані питання плюс «офіційне майбутнє».

*Офіційне майбутнє – збереження статус-кво* – полягало в тому, що проблеми, пов'язані зі зростанням народонаселення, конфліктами й погіршенням стану довкілля, «розв'яжуться самі по собі».

*Необачний оптимізм*, що передбачає поєднання бюрократії та різкого економічного спаду.

*Нове суспільство*, у рамках якого відвертість поєднується з високим професіоналізмом, що забезпечує високу ефективність (цей сценарій викликав підвищену увагу фахівців та громадськості). Цей сценарій прив'язувався до Сполучених Штатів, де консьюмеризм (рух на захист прав та інтересів споживачів) втратив свою актуальність і де уряд дотримується екологічної етики.

Співробітники Стенфордського дослідницького інституту вважали, що сценарій «Нове суспільство» гарантує бажанішу версію майбутнього, ніж будь-який інший сценарій, але якщо мислити реалістично, такий сценарій неможливий на практиці за нинішніх форм державного управління й корпоративних структур. Подібний сценарій взагалі несумісний із цінностями індустріального суспільства. Цей сигнал досяг вух спонсорів (чиновників Міністерства освіти США) тоді, коли обрання на пост президента США Річарда Ніксона ознаменувало прихід такої системи цінностей, що робила запропонований сценарій неможливим. Це виявилось вельми показовим прикладом сценаріїв, які, щоб здобути належну дію, мають дійти до свідомості відповідної аудиторії. Крім того, Стенфордський інститут виконав значну роботу на замовлення Управління з охорони довкілля. Група розробила 10–12 сценаріїв майбутнього. Кожен із цих сценаріїв базувався на певній центральній концепції або темі й розроблявся методом мозкового штурму.

Тим часом професор Массачусетського технологічного інституту Джей Форрестер використовував концепції, розроблені ним для опису

ланцюгів постачань і попиту, щоб проаналізувати взаємозв'язок між народонаселенням світу, з одного боку, і пропозицією та попитом – з іншого.

Модель, запропонована знаменитим Римським клубом, була розроблена в 1970 р. з використанням тих самих концепцій контуру зворотного зв'язку. Ця модель відстежувала п'ять ключових змінних: населення, виробництво продуктів харчування, промислове виробництво, забруднення навколишнього середовища та природні ресурси.

Аналіз отриманих результатів був опублікований у книзі Донелли Мідоуз (*D. Meadows, 1972*) «Межі зростання». Вдруге ця книга була видана в 1992 р., цього разу в співавторстві з іншими фахівцями. Автори цієї роботи поставили перед собою абсолютно чіткі цілі (що, втім, виявилися не зовсім зрозумілими для інших): вони не мали наміру прогнозувати майбутнє, а лише розробляли модель, яка мала б допомогти людям з'ясувати деякі аспекти природи зростання і стати каталізатором публічних дебатів, присвячених відповідним питанням.

У 70-ті роки «ролевою моделлю» в плануванні була американська корпорація *General Electric (GE)*. Підхід базувався на плануванні згідно з методом «зверху вниз». У плануванні були задіяні корпоративний персонал, комп'ютерні моделі, форми, схеми та діаграми, використовувалися такі технології, як матриця зростання – частки ринку, запропонована Бостонською консалтинговою групою, за допомогою якої визначалися інвестиції в тих чи інших напрямках бізнесу, що реалізуються в рамках корпорації. Матриця зростання – частки ринку стала найбільш використовуваним інструментом стратегічного аналізу в 70-ті роки: вона була моделлю для вибору тих напрямів бізнесу, в які варто інвестувати.

Компанія *GE* використовувала сценарії як складовий елемент процесу планування, намагаючись аналізувати чинники середовища, що впливають на бізнес компанії. Метод, що застосовувався, передбачав проведення опитувань групи експертів і фахівців за методом Делфі для визначення й перевірки найважливіших змінних та індикаторів, тоді як аналіз впливу тенденцій і аналіз перехресного впливу допомагав би оцінити результати взаємодії між найважливішими змінними та індикаторами.

*GE* була серед перших, хто застосував підхід, згідно з яким для оцінки результатів перехресного впливу між імовірними змінними застосовується якісний аналіз (знаки «плюс» і «мінус»), що дає змогу розробляти ймовірні сценарії для відповідного оточення.

Чисельні методи почали відігравати велику роль у період з 1955-го до 1965 рр., коли планування стало більш фінансово-орієнтованим, а дослідження й оцінки виконувалися з економіки та передбачуваної

норми рентабельності проектів. До 1965 року було розроблено новий метод, що отримав назву Уніфікованого апарату планування (*Unified Planning Machinery – UPM*) і дозволяв *Shell* планувати весь ланцюжок дій, від видобутку нафти й до продажу нафтопереробним заводам. Дії на перший рік планувалися з великою мірою деталізації, тоді як плануванню на подальші роки був притаманний загальніший характер.

Проте в 1967 році П'єр Уак зазначив, що внаслідок тимчасового масштабу, в якому працюють нафтовидобувні компанії, навіть шестирічний період є занадто коротким для планування. Тому було ініційоване дослідження, під час якого належало проаналізувати становище *Shell* аж до 2000 р. Це дослідження показало, що компанії не можна більше розраховувати на передбачене, позбавлене будь-яких несподіванок оточення, і що перерозподіл могутності від нафтовидобувних до нафтопереробних компаній, що діяли на Близькому Сході, з низки причин може призвести до істотного підвищення ціни на нафту. За результатами цього дослідження в період з 1969 до 1970 рр. була започаткована нова ініціатива, що отримала назву *Horizon Year Planning*. Згідно з нею десятку найбільших компаній *Shell* з усього світу, а також фахівцям у таких галузях, як маркетинг і виробництво, було запропоновано спрогнозувати ситуацію, що може скластися до 1985 року.

Ціна нафти базувалася на передбачених, на перший погляд, чинниках попиту і пропозиції, що діяли з часу закінчення Другої світової війни. Обидва ці чинники вважалися визначеними. Після того як на Близькому Сході вибухнула війна Йом-Кіппур, ембарго на постачання нафти дійсно мало наслідком різке підвищення ціни на нафту, що призвело світову економіку до стану глибокого спаду, до змін у каналах постачань, а також у поведінці й уявленнях дуже багатьох людей та організацій.

Здатність *Shell* діяти швидко й рішуче підтвердилася її стрімким просуванням у лідери нафтової галузі. Як вважають Матс Ліндген і Ханс Бандхольд (*M. Lindgren and H. Bandhold, 2003*), вплив цієї події на корпоративне планування, що базувалося на сукупностях ключових показників, які описували бізнес компанії впродовж декількох останніх років, полягало в пошуку способів обліку наслідків невизначеності.

До кінця 70-х років значна частина компаній, що входять у список *Fortune 1000*, впровадили у себе планування сценаріїв, засноване на використанні низки методів. Багато хто з цих компаній використовував кілька сценаріїв. Приблизно три чверті компаній використовували такий підхід після того, як введення ембарго на постачання нафти не залишило каменя на камені від уявлень про майбутнє нашого світу, що існували раніше.

У 80-ті роки використання сценаріїв скоротилося порівняно з піком інтересу до їх використання, що припав на 70-ті роки. Загроза нового

стрибка цін на нафту зменшилася, а чисельність корпоративного персоналу скоротилася під час економічного спаду, що припав на початок 80-х рр. Крім того, можливо, надмірно спрощений підхід до використання цього методу – у поєднанні з властивою багатьом людям плутаниною між прогнозами та сценаріями – помітно зіпсував репутацію планування сценаріїв.

Це розчарування, як наголошує Патрік Діксон (*P. Dixon, 2003*), зачіпало швидше за все стратегічне планування, ніж сценарії як такі, у результаті чого «нездійснені очікування», пов'язані з масивними системами корпоративного планування у справі прогнозування, наприклад, економічного спаду початку 80-х рр., призвели до відмови від використання таких систем.

Висловлювалося припущення, що великі втрати корпоративних лідерів, яким він приписує використання формул на зразок матриці зростання – частки ринку, запропонованої консалтинговою групою Бостона, спричинили вельми значні наслідки.

На думку Пітера Шварца (*P. Schwartz, 1991*), упродовж 80-х *Shell* підтримувала свою репутацію компанії, що широко використовує сценарне мислення як важливу складову стратегічного планування.

Компанія вдало передбачила таке:

- нафта стане товаром, ціна якого встановлюватиметься ринком, а не нафтовидобувними чи нафтопереробними компаніями. Таким чином, ціна нафти поводитиметься так само, як ціни таких товарів, як нікель, мідь і пшениця, що дозволило цій компанії знову зайняти лідируючі позиції в галузі;

- ціни на нафту і природний газ можуть упасти. Що стосується нафти, то оновлений фасад ОПЕК цілком може обвалитися. Цей обвал може посилюватися скороченням попиту на нафту внаслідок переходу до широкого використання енергоощаджувальних технологій і підвищення ефективності виробничих процесів. Ще більш вражаючою є та обставина, що продовження існування блоку комуністичних країн зовсім не гарантоване, що може мати суттєві наслідки для ринку природного газу. *Shell* уникала інвестування в розроблення нових родовищ нафти або поглинання інших нафтових компаній (тобто практики, до якої охоче вдавалися основні конкуренти *Shell*, купуючи по явно завищених цінах інші нафтові компанії). Після того, як ціни на нафту впали, *Shell* залишалося лише заволодіти додатковими активами, які вона могла тепер придбати за низькими цінами.

Наприкінці 80-х років планувальники *Shell* розпочали досліджувати способи органічного включення планування сценаріїв у щорічний цикл стратегічного планування і бізнес-планування, що здійснювався в рамках системи групового планування. Крім того, перед планувальниками

*Shell* стояло завдання зробити планування сценаріїв зрозумілішим і чіткішим. Розроблена ними система уточнювалася й удосконалювалася впродовж кількох років. Ця система застосовувалася до останнього часу.

Відродження інтересу до планування сценаріїв у середині 90-х рр. стало складовою нового акценту на джерелах вартості й зростання в корпораціях, що намітилося після економічного спаду й усіляких «урізувань», характерних для 80-х рр. Ось яскравий приклад, що наводить Едвард Лукас (*E. Lucas, 2008*).

Не секрет, що цілі Кремля зосереджені в енергетичній політиці. Вони зазначені в енергетичній стратегії країни, затвердженій Путіним улітку 2003 р., згідно з якою вона стає головним завданням російської дипломатії. Така позиція відображає центральну ідею кандидатської дисертації Путіна з економіки, написаної ним у 90-х і захищеної у 1997 р. Її тема: «Стратегічне планування відтворення мінерально-сировинної бази регіону в умовах формування ринкових відносин». Суть її така: управління природними ресурсами Росії – дуже важливе завдання, щоб довірити його приватному бізнесу. У небагатьох опублікованих цитатах з неї не згадується про процес глобалізації або ринкові сили. У них стверджується, що завданням промисловості природних ресурсів є посилення геополітичної могутності Росії. Фактично до уваги беруться чотири обставини. Кремль не бажає, щоб європейські країни мали альтернативні джерела енергоресурсів, особливо газу. Він хоче заволодіти «ресурсами з виробництва і збуту» – можливістю розподілу і зберігання сировини в країнах Заходу, а також використати ці ресурси з метою чинення політичного тиску.

### **3. Вигоди стратегічного планування**

Отже, створення наукових засад стратегічного планування розвивалося різними школами за допомогою різних підходів (воєнний, дипломатичний та економічний). Як зазначає Г. Мінцберг (*H. Mintzberg, 2000*), ці школи часто конфліктували між собою. Одні акцентували увагу на самому процесі, впродовж якого розробляється та запроваджується стратегія, інші наводили аргументи на користь конкретних підходів щодо розроблення стратегії. Спільним для них принаймні є одне – стратегія. Тут необхідно визначити три основних терміни, що тісно пов'язані між собою.

*Стратегія національної безпеки* – це правовий документ, у якому викладена генеральна лінія і вироблені напрями діяльності у сфері національної безпеки держави, спрямовані на вирішення завдань цілого історичного періоду задля досягнення фундаментальних цілей.

*Стратегічне планування* – докладний опис мети, завдань і комплексу заходів щодо реалізації фундаментальних цілей стратегії національної безпеки.

*Стратегічний менеджмент* – функція державного управління фундаментальними цілями Стратегії національної безпеки та її запровадженням.

Отже, у цій книзі однаково йдеться і про стратегічне планування, і про стратегічний менеджмент у сфері національної безпеки. Автори представили свій метод стратегічного планування у сфері національної безпеки, заснований на циклі стратегічних змін, що був запропонований Дж. Брайсоном (*J. Bryson, 1988*). Він складається з таких видів діяльності:

- визначення індивідуальності системи забезпечення національної безпеки держави та її суб'єктів;
- визначення офіційних обов'язків, повноважень і місці системи забезпечення національної безпеки держави та її суб'єктів;
- аналіз внутрішнього і зовнішнього безпекових середовищ за допомогою методології *SWOT*-аналізу;
- дослідження стратегічних проблем національної безпеки, окреслення основних кроків процесу їх структурування;
- дослідження основних методів сценарного планування;
- визначення нормативно-правової вертикалі системи стратегічних документів (доктрина, концепція, стратегія) у сфері національної безпеки;
- оцінка ризику;
- реалізація затверджених доктрин, концепцій, стратегій, державних програм і цільових планів в усій системі забезпечення національної безпеки.

Ці вісім кроків мають вести до дій, результатів та оцінки. Отже, запропонований підхід – це процес, що однаковою мірою стосується як стратегічного планування, так і стратегічного менеджменту. Варто наголосити, що дії, результати та оціночні судження мають бути на кожному кроці процесу стратегічного планування.

Інакше кажучи, запровадження стратегії й оцінки ризику не мають чекати завершення процесу стратегічного планування, а постійно бути його невід'ємною частиною. Цей процес можна застосовувати до всіх організацій і відомств СЗНБ – від РНБО до всього сектору безпеки та решти суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Окрім зазначеного, автори наголошують на тому, що стратегічне планування – це не те саме, що стратегічне мислення й дії. Тут найбільшого значення має стратегічне мислення. Стратегічне планування є корисним лише за умови, що воно вдосконалює стратегічне мислення та дії, але воно їх не заміняє. Читач повинен пам'ятати, що формування (або усвідомлення) стратегічних документів різного рівня має свої різні ви- токи (бачення вищого політичного керівництва держави, інтуїція топ-



менеджерів СЗНБ та колективний досвід її суб'єктів, інновації тощо). Стратегічне планування – одне з них. У разі досконалого стратегічного мислення й дії беруться до уваги всі ці джерела. Тому, мабуть, найочевиднішою вигодою, яку потенційно дає стратегічне планування, є та, що вона стимулює до стратегічного мислення та дій.

У державному секторі до початку 1980-х рр. стратегічне планування застосовувалося, як правило, до військових організацій та до державного управління у широкому сенсі. Хоча, як зазначає уже згаданий Дж. Брайсон, більшість наукових досліджень у минулому столітті була присвячена організаціям, що мали на меті отримання прибутку.

Однак глобалізація світу спричинила значні зміни не тільки у зовнішньому безпековому середовищі, а й у самій державі. Ця дедалі тісніша взаємопов'язаність найкраще виявляється у поступовому зникненні трьох традиційно важливих меж: між внутрішньою і зовнішньою безпековою політикою, між різними сферами національної безпеки, між державним управлінням у сфері національної безпеки і громадським контролем над сектором безпеки. Така юридична нечіткість змушує мислити й діяти, як ніколи раніше, стратегічно. Мета стратегічного планування – допомогти у цьому. Його перевага – зосередження уваги на найважливіших питаннях і проблемах, що стоять перед державою у сфері національної безпеки.

Третя перевага – це вдосконалення процесу ухвалення рішень. Щоб отримати найкращі результати, стратегічне планування потребує широкого й водночас ефективного збору інформації, розроблення й вивчення стратегічних альтернатив і посилення уваги до стратегічних ризиків, пов'язаних з ухваленням стратегічних рішень. Стратегічне планування може допомогти підходити максимально виважено до всіх питань, що належать до компетенції тієї чи іншої організації сектору безпеки.

Нарешті, керівники зможуть краще виконувати свої функції та обов'язки, а інші учасники стратегічного планування отримають змогу підвищити свій професійний рівень і вдосконалити навички роботи в команді, що суттєво полегшить комунікацію між учасниками процесу стратегічного планування, примирить суперечливі інтереси й цінності.

Насправді малоімовірно, що стратегічне планування може автоматично надати ці переваги. Необхідно чітко усвідомлювати, що стратегічне планування – це лише комплекс керівних поглядів, зосереджених у Стратегії, процедур і засобів. Лідери держави, топ-менеджери системи забезпечення національної безпеки та її суб'єктів повинні дуже зважено поставитися до того, як вони збираються здійснювати стратегічне планування, оскільки їхній успіх залежатиме, принаймні частково, від того, чи вдасться їм пристосувати цей процес до умов своєї країни.

Зрештою, результат буде лише тоді (досягнення національних цілей), коли ініціативу підтримають особи, уповноважені ухвалювати відповідальні рішення у сфері національної безпеки, і коли учасники процесу стратегічного планування, якщо вони його застосовуватимуть, не забуватимуть про національні інтереси, спираючись на національні цінності.

## РОЗДІЛ 1.

### НАЦІОНАЛЬНІ ЦІННОСТІ, ІНТЕРЕСИ ТА ЦІЛІ – ОСНОВА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*Розглядається перший крок стратегічного планування – визначення індивідуальності системи забезпечення національної безпеки держави. Він пов'язується з «тріадою» – національні цінності, інтереси та цілі. Основним тут є поняття «цінності». Національні інтереси формуються на базі національних цінностей під впливом тенденцій суспільного розвитку. Національні цілі – найбільш рухомий елемент, вони визначаються національними інтересами з урахуванням внутрішньої та міжнародної обстановки. Цей крок стратегічного планування є головним для системи забезпечення національної безпеки, оскільки він визначає рівень її достатності.*

Відповідно до сучасних поглядів на стратегічне планування його першим і головним кроком є визначення індивідуальності системи забезпечення національної безпеки держави. Це пов'язує стратегічне планування і так звану тріаду – *національні цінності, інтереси та цілі*. Ця тріада належить до основних рушійних сил системи національної безпеки (СНБ), таких її елементів, що визначають її зміст, характер, конфігурацію та спрямованість. Елементи тріади за всієї їх важливості та безумовного взаємозв'язку не рівнозначні. В їх ієрархії перше місце належить національним *цінностям* як найменш рухомому та найбільшій елементу системи. Цінності формуються впродовж історичного процесу, розвитку матеріальної та духовної культури суспільства, відповідають геополітичному спрямуванню країни. Національні інтереси – елемент порівняно динамічний, що формується на базі національних цінностей під впливом довгострокових тенденцій суспільного розвитку. Національні *цілі* – найбільш рухомий елемент. Вони визначаються національними інтересами з урахуванням внутрішньої та міжнародної обстановки [5; 20; 24].

Основним тут є поняття «цінності». Від відповіді на стратегічне запитання: **«Які національні цінності треба захищати?»** – залежить і те, якою саме має бути система національної безпеки в Україні та якою мірою можна визначити рівень її достатності. Стратегічне планування має передбачити відповідь на це запитання.

### **1.1. Національні цінності – основа просування держави обраним стратегічним курсом**

Історична й культурно-цивілізаційна зумовленість і водночас реальна можливість просування обраним стратегічним курсом є принциповою основою подальшого демократичного розвитку українського суспільства. Цей розвиток має здійснюватися на основі національних цінностей, органічно вплетених у контекст європейських і загальнолюдських цінностей. Останні є вищим критерієм формування індивідуальних і колективно-групових цінностей, оскільки є необхідною умовою існування людського суспільства, зокрема й тих інтеграційних процесів, що сьогодні відбуваються у світі.

Проте, як показує наш досвід розвитку, різні прошарки населення, особливо в регіональному вимірі, керуються досить відмінними, а іноді й суперечливими ціннісними настановами, що ставить під загрозу єдність суспільства та майбутнє незалежної України. Тому вироблення консолідованого розуміння спільної для нашого суспільства системи цінностей стає нагальною потребою стратегічного планування та необхідною умовою безпечного розвитку держави й суспільства [8; 14].

Україна визначила свої довгострокові цілі та пріоритети в напрямку європейської інтеграції. Проголошений керівництвом країни курс на розбудову правової, демократичної держави та громадянського суспільства стверджує орієнтацію суспільства на європейські демократичні цінності.

Як наукова категорія «цінність» починає розглядатися на початку 60-х рр. XIX століття. Виникає теорія цінностей, що з перших десятиліть XX ст. виокремлюється в теоретичну дисципліну – *аксіологію* (від грецьк. *axios* – цінність та *logos* – вчення). Вчення про цінності після праць Г. Лотце стає філософською теорією, що має на меті з'ясувати якості та властивості предметів, явищ, процесів, здатних задовольняти потреби, інтереси та бажання людей [9]. У радянській науці теоретичному розробленню категорії «національні цінності», дослідженню їх змісту, механізмів реалізації та захисту приділялося мало уваги. У марксизмі цінність розглядалась як один з аспектів пізнавально-практичної діяльності, як зовнішня форма прояву відносин між суб'єктом та об'єктом. Її ототожнювали з поняттям блага, корисності, необхідними для людини та суспільства властивостями речей і предметів оточуючого світу. Разом з тим поняття національних цінностей у радянських нормативно-правових актах було майже відсутнє.

У науковій літературі, присвяченій дослідженню категорії «цінність», вона трактується або як об'єктивна властивість речей, що міститься в їх власній природі, або як предмет зацікавленості окремих суб'єктів. Цінність розглядається як критерій і спосіб оцінки значимості об'єктів і явищ оточуючого світу для людини і суспільства, які виявляються в моральних принципах і нормах, ідеалах, установках. Цінність об'єкта визначається не тільки його властивостями, а й особливостями відношення до потреб та інтересів людини. Основною характеристикою цінності є значення і зміст, що надаються певним об'єктам природи, матеріальним і духовним благам. Речі, явища стають цінностями, оскільки вони входять до сфери людського існування, діяльності.

Нині найпоширенішим визначенням цінності у вітчизняній літературі залишається її розуміння як суб'єктивної значущості певних явищ реальності, тобто їх вагомості для потреб людини та суспільства. Існують принаймні два типи цінностей: ті, сенс яких визначається наявними потребами й інтересами людини, і ті, що, навпаки, надають сенс існуванню людини. Важливо, що демократичні цінності, які є орієнтирами людської свідомості, належать саме до другого із зазначених класів. Загалом переважає думка, що національні цінності – це наявні чи ідеальні, матеріальні, соціальні й духовні блага, що задовольняють потреби й інтереси людей і сприяють прогресивному розвитку особи, суспільства і держави.

Що ж до державної політики національної безпеки, то можна погодитися з таким визначенням категорії «*національні цінності*»: це переконання, моральні настанови, стандарти й більш специфічні норми, що впливають на процес вироблення політики на всіх рівнях (індивідуальному, груповому, організаційному та суспільному) через спрямування та стримування поведінки і дій учасників процесу творення політики, впливаючи на їхнє сприйняття бажаного кінцевого стану (кінцевих цінностей) і прийнятих засобів (інструментальних цінностей) для його досягнення [5; 8].

Фахівці нараховують десятки, навіть сотні видів цінностей. Але найбільш загальних, базових цінностей, що складають основу ціннісної свідомості людей і так чи інакше впливають на їхні вчинки, не так багато.

*Природні цінності* пов'язані з тим, що безпека людини знаходиться в тісному зв'язку з потребами харчуватися, одягатися, мати житло, брати участь у діяльності, продовжувати рід, тобто з діяльністю, що забезпечує її нормальні умови життєдіяльності.

У випадку, коли матеріальні чи ідеальні об'єкти є фокусами спрямувань, бажань окремих соціальних груп чи осіб, вони можуть бути

соціальною цінністю. Система соціальних цінностей є основою культури. Вона нормативно визначає характер соціальної діяльності людей. Соціальні цінності мають двояку природу: вони включені до процесу функціонування та розвитку даної суспільно-економічної системи і їм притаманний об'єктивний характер, а з другого боку, вони мають суб'єктивні риси, забарвлені емоціями, почуттями.

Соціальні цінності поділяються на *матеріальні та духовні*. До матеріальних належать матеріальні блага, а до духовних – досягнення пізнання, науки, культурні явища, мистецтво. Духовні національні цінності є засобом консолідації інтересів різних соціальних груп, утворюють загальну спрямованість соціалізації особи в конкретному суспільстві.

Формуючись у певний історичний період, національні цінності продовжують існувати, видозмінюватися разом зі зміною поколінь людей. На формування специфічного характеру саме українських національних цінностей суттєво впливає низка факторів. Передусім це стосується геополітичного розташування України, яке по-своєму унікальне. Наша країна знаходиться на межі двох цивілізацій – західноєвропейської та східнослов'янської, створюючи своєрідний міст між Сходом і Заходом.

*Природно-географічні та кліматичні* чинники відіграють важливу роль у формуванні українських національних цінностей. Територія українського етносу включає вельми розмаїті еколого-географічні райони – лісові (Полісся), гірські (Карпати, Крим), лісостепові (Центральна Україна), степ (з елементами напівпустелі) (південь України), латеральні й дельтові екосистеми (Чорне та Азовське моря, гирла великих рік). Україна розташована у зоні помірних широт, у межах якої виокремлюють атлантико-континентальну й континентальну кліматичні області. Кліматичній зоні з рисами субтропічного клімату відповідає Південне узбережжя Криму. Майже всі основні річкові басейни (за винятком Південного Бугу) належать до міжнародних водних басейнів, що зумовлює активність транскордонних водно-екологічних відносин і необхідність прискореного розвитку басейнового управління водними ресурсами. За індустріальної доби досить важливим є також ресурсне багатство того чи іншого регіону України (якість ґрунту, корисні копалини, нафта, газ, ліс тощо). Особливості регіону визначають спосіб життя населення, його етнокультурні риси, що відіграє неабияку роль у визначенні місцевих регіональних інтересів і може бути потенційним джерелом міжрегіональних суперечок.

Чи не найболючішим чинником українських національних цінностей є *демографічний*. Крайнього виразу він набув у формі голодомору. Три голодомори – 1921-1922 рр., 1932-1933 рр., 1946-1947 рр. –

забрали життя до 15 млн українців, що завдало непоправної шкоди як культурному, так і генетичному здоров'ю нації. Закон України «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні» засудив злочинні дії тоталітарного режиму СРСР, спрямовані на організацію Голодомору, наслідком яких стало знищення мільйонів людей, руйнування національних основ українського народу, його вікових традицій, духовної культури й етнічної самобутності.

Під час Другої світової війни в окупованій Україні було знищено понад 5 млн цивільного населення та військовополонених. Загальні втрати України у цій війні наближаються, мабуть, до 20 млн осіб (з урахуванням втрат єврейського населення). Лише у 1962 р. було перевершено довоєнний рівень населення (42,1 млн). Під час освоєння цілинних і перелогових земель у 1953-54 рр. з України виїхало понад 1,5 млн осіб. Тривожні демографічні процеси спостерігаються в Україні й останніми роками внаслідок трудової міграції за кордон і зменшення народжуваності [11].

Природні багатства України дають їй можливість стати гідним європейським партнером. Але тут необхідно звернути увагу на роль олігархічних сил, що базується на злитті власності та влади. Формально вони декларують ліберальні цінності й цілі, але насправді орієнтуються на високомонополізовану корпоративну економіку. Господарі великого капіталу вельми зацікавлені в максимально вільній експлуатації природних ресурсів, що складають основу їхнього капіталу. Головне для них – зберегти й надалі за собою право присвоювати переважну частку прибутку від продажу природних ресурсів. Тому стратегічне планування у сфері національної безпеки має враховувати такі механізми та засоби, щоб із часом Україна не перетворилася на формально демократичну, але не досить сильну державу, фактично керовану олігархічним капіталом.

Хоча природа і є значним чинником формування національних цінностей, це не означає, що вона їх повністю детермінує. З розвитком індустріального, а в наш час і постіндустріального суспільства утворення цінностей дедалі більше віддаляється від природних компонентів і переноситься у площину соціокультурних та інтелектуально-інформаційних.

Останніми роками фахівці з проблем національної безпеки приділяли значну увагу теоретичному опрацюванню категорії «*система національних цінностей*». Це пояснюється розумінням того, що вона є наріжним каменем формування інтересів як особистості, різних соціальних спільнот, так і держави. При цьому особлива увага приділялася проблемі класифікації цінностей, висвітленню їхньої ролі щодо забезпечення національної безпеки.

Сучасна доба – період інтенсивних світових глобалізаційних процесів, ціннісна сторона яких полягає в інтенсивному обміні інформаційними, матеріальними й духовними благами, що утворені й утворюються в локальних спільнотах людей. Водночас посилюється значення загальнолюдських начал у ціннісному багатстві світу, що створюють передумови для нового етапу розвитку цивілізації. Усе це загострює проблеми, пов'язані зі зростанням ролі загальнолюдських цінностей, тобто значимих для всього людства, людського суспільства в цілому як суб'єкта історичного розвитку. Тому серед основних *цінностей особистості* передусім виокремлюють загальнолюдські (наприклад, миролюбність, толерантність, працьовитість, повагу до сім'ї тощо), індивідуалізм, патріотизм, права та свободи людини, право приватної власності.

За таких умов українські національні цінності мають органічно вписуватися у систему загальнолюдських цінностей. Адже для формування особистості громадянина однаково важливі як національні цінності, так і загальнолюдські, що гармонійно інтегрують особистість не тільки у суспільство України, а й у світове співтовариство. Тільки вони є передумовою стабільного миру як у самій державі, так і між державами загалом.

Серед основних *цінностей суспільства* ми вирізняємо добробут, соціальну справедливість, міжетнічну та міжконфесійну злагоду, ліберально-демократичні традиції, матеріальні й духовні надбання.

Нині визнано, що система національних цінностей утворює правову, філософську та етичну основу для забезпечення подальшого існування держави, дає змогу усвідомити мету нації. Їх втрата може призвести до зникнення нації як самостійного суб'єкта міжнародних відносин. Тому цінності держави включають всю гамму умов, що зобов'язані зберігати цінності індивідуальні, групові та загальносуспільні. До них належать природні ресурси, територіальна цілісність, державний суверенітет у всіх його аспектах, суспільний і конституційний лад, національна безпека, система міжнародних зв'язків.

Система національних цінностей будь-якої країни не є незмінною. Вона формується у процесі розвитку суспільства. Часові рамки її існування не завжди співпадають із масштабами соціально-економічних, політичних та інших змін у суспільстві. Звичайно, запропонований список базових національних цінностей українського соціуму можна подовжити чи скоригувати, але він узятий нами за основу як інтегральна оцінка суб'єктивних за своєю суттю ціннісних орієнтацій минулих і нинішніх поколінь нації.

Людина, людська спільнота виокремлюють у свідомості набуті знання й оцінюють їх із позицій потреб, інтересів та ідеалів, унас-



лідок чого одні цінності стають для людини більш значимими, а інші – менш, утворюючи ієрархію цінностей, що необхідно оцінити. Таким чином, система національних цінностей передбачає:

- цілісну структуру цінностей, що має місце на будь-якому рівні (індивідуальному, суспільному чи державному), де вони жорстко ранжировані за ієрархічним порядком значущості або, точніше, за приблизним показником деяких цінностей, що мають більшу вагу, ніж інші;

- така система, зазвичай, буває відносно стабільною або ж повільно змінюється і здатна впливати на загальний процес вироблення державної політики й на конкретні варіанти вибору рішень у сфері національної безпеки.

У літературі, присвяченій проблемі оцінок, аксіологічні значення диференціюються насамперед на *загальнооціночні* та *частковооціночні*. Перші передаються словами «добре» – «погано» («краще» – «гірше») або відповідними синонімами. Оцінки «добре» – «погано» висловлюються відносно сталої соціокультурної норми і лише при співставленні з нею мають сенс. «Добре» – це відповідність нормі. «Погано» – відхилення від норми.

Частковооціночні аксіологічні значення стосуються окремих рис, сторін, ознак об'єкта в певному ракурсі, тому вони є більш значущими та різноманітними. Група частковооціночних суджень включає три підгрупи категорій:

- 1) сенсорні оцінки, що поділяються на два розряди: сенсорно-смакові, або гедоністичні та психологічні;

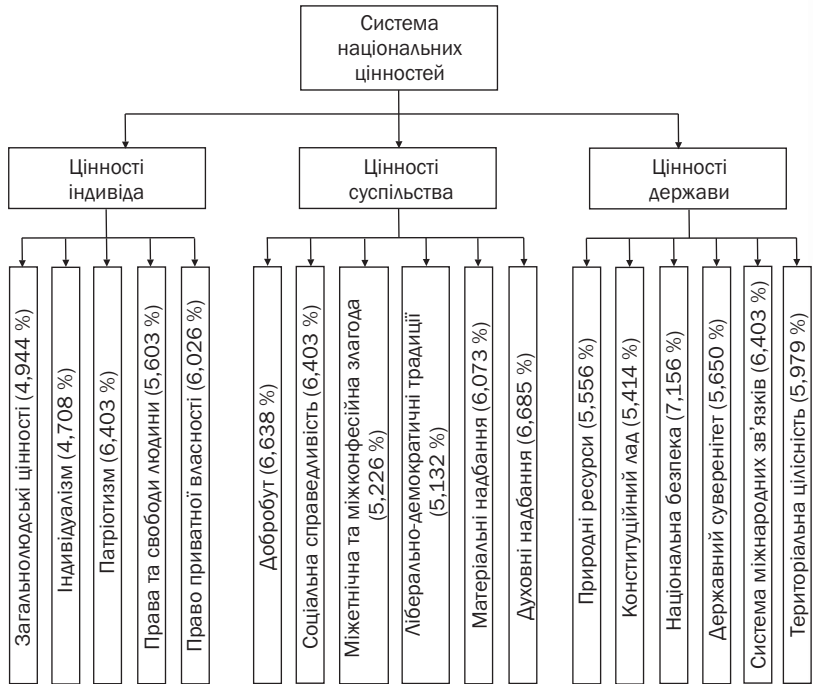
- 2) оцінки сублімовані, або абсолютні. Тут також є два розряди: оцінки естетичні та етичні. Естетичні засновані на синтезі сенсорних і психологічних оцінок. Етичні припускають наявність норми, якою є гуманність у стосунках між людьми, повага честі й гідності особи;

- 3) оцінки, що називають раціоналістичними. Вони виникають і формуються у процесі та під впливом практичної діяльності людини.

Раціоналістичні оцінки є найбільш відповідними в ґрунтовних політико-теоретичних дослідженнях. Тому для визначення відносної значимості національних цінностей авторами було побудовано спеціальну систему критеріїв матриці пріоритетів, де на відміну від багатьох інших аналізувалися цінності, що існують переважно в масовій свідомості громадян країни (рис. 1.1), а не ідеї та побудови різних систем національних цінностей, що пропонуються представниками інтелектуальної еліти чи політиками.

Насамперед слід зазначити, що головною рисою сучасних українських національних цінностей є відсутність серед них певних чітко

окреслених і загально визначених. Це зумовлено перехідним етапом історії України. Адже проблема формування системи цінностей, як правило, виникає в періоди розпаду культурних традицій та ідеологічних засад суспільства.



**Рис. 1.1. Кількісні оцінки українських національних цінностей (% від загальної кількості балів)**

Можливо, чіткої структури системи національних цінностей не має жодна нація чи соціальна група. Адже панівні в кожному окремому суспільстві цінності є результатом жорсткого суперництва й компромісу. Водночас результати досліджень засвідчують, що український народ має свою систему національних цінностей, що можна умовно розділити на три групи [8]:

- ціннісне ядро, яке можна охарактеризувати як домінуючу в суспільній свідомості групу цінностей, що можуть інтегрувати спільноту в одне ціле. До них відносяться національна безпека, духовні надбання, добробут, система міжнародних зв'язків, патріотизм, соціальна справедливість (39,6 %);

- структурна група цінностей – це область найінтенсивнішого прояву ціннісних конфліктів між особистостями та соціальними групами, а саме: матеріальні надбання, право приватної власності, державний суверенітет, право людини на свободу, природні ресурси, конституційний лад (34,4 %);

- система цінностей формується і трансформується у процесі розвитку суспільства, але часові масштаби їх існування не співпадають із масштабами соціально-економічних, політичних та інших змін у суспільстві. Тому до периферійних цінностей ми віднесли решту цінностей (26 %). Можливо, їхньою відмінною рисою є більша стабільність за рахунок рис, успадкованих від попередніх пластів національної культури.

Серед зазначених нами найважливіших цінностей національна безпека посідає перше місце (7,156 %), випереджаючи духовні надбання, добробут, систему міжнародних зв'язків тощо. Можливо, це підтверджує той факт, що подібні показники ранжирування є суб'єктивними, але при оцінці пріоритетів цінностей ця система як складова теорії національної безпеки може існувати лише за умови, коли поняття буття розділяється на два елементи: реальність і цінність – як об'єкт різноманітних людських бажань і прагнень.

Це пояснюється тим, що за відсутності в українському суспільстві консенсусу щодо базових цінностей і цілей світ видається потенційно небезпечним. Окрім того, ситуація ускладнюється низьким рівнем довіри до владних структур. Захист може гарантувати тільки належність до «своїх». Саме тому основоположною нормативною моделлю поведінки людини та суспільства в Україні є безпека та виживання.

Очевидно, що найпершим завданням влади має стати створення потужних стимулів для поліпшення системи базових показників безпеки людини, суспільства й держави. У такому разі ця цінність не тільки може суттєво впливати на специфіку суспільства, а й на національний спосіб життя, що є найбільш поширеними й усталеними формами індивідуальної та соціальної поведінки, життєвого устрою, звичаїв тощо.

Але зважаючи на євроінтеграційні наміри нашого суспільства, слід зазначити, що поняття цінності в різних напрямках західної соціології характеризується соціальною суб'єктивністю, що відрізняється від суб'єктивності індивідуальної. Воно не переходить за рамки суб'єктивності: світ цінностей оголошується позаособовим і надособовим. Людина лише пристосовується до наявної системи цінностей і залежно від цієї системи будує свою поведінку. Цінності задаються людині соціально. Звідси зрозуміле ставлення до цін-

ностей як до символів культури, її головних значень. Сама соціальна система визначається ієрархією та функціонуванням цінностей. Тобто цінності розглядаються як єдиний фактор соціалізації.

При цьому важливого значення набуває ціннісна орієнтація – це вибіркове ставлення людини, суспільних груп до матеріальних і духовних цінностей, система установок, переконань, переваг, що виявляються в їхній поведінці.

Визначальною та найвищою цінністю для людини є вона сама та її життя. У Конституції України зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю». Таким чином, особистість є базовим елементом усіх підсистем, що утворюють систему національної безпеки, а самозбереження, зміцнення та примноження національних цінностей є головною запорукою й одночасно гарантом стійкості цієї системи.

Цінність також є фундаментальною нормою, що дає змогу людині здійснити вибір позиції, вибрати лінію поведінки в життєво значущих ситуаціях. Видається, що українське суспільство нині наближається до межі, коли норма й патологія стали взаємозалежними та взаємопроникними. Відомий російський соціолог О. Яницький, описуючи такий стан, зазначає: «Якщо диплом фіктивний, а довідка про стан здоров'я та роботу – «липова», а сама робота і побут – «з подвійним дном», то хто в такому випадку «Я»? Здоровий і хворий, справедливий і злодій, законослухняний громадянин і член кримінального угруповання – і це все одночасно? Людина не може довго жити подвійним життям, залишаючись цілеспрямованою особистістю. Настане час, коли ця двозначність проникне всередину людського «Я» та розколе його. Але такий стан не може тривати довго, коли йдеться про діяльні й активні особистості. У такому разі «сухим залишком» виявляється знову ж таки «беспредел», але «беспредел» внутрішній, як відмова від нормальної трудової етики та загальновизнаних моральних норм» [29].

Методологічно соціологія базується на думці, що загрози та ризик є результатом еволюції суспільної системи, поступовим накопиченням нею негативних змін. Тому аналіз ризику й соціологічні дослідження наводять на думку, що українське суспільство відповідає всім ознакам «*суспільства ризику*» [2].

В Україні – це результат нашого радянського минулого, його «рудиментарний залишок». Наразі стан безпеки людини в Україні розвінчує головну ілюзію минулого століття: достатньо спочатку створити «наддержаву», підпорядкувавши цьому зусилля всього суспільства, а вже потім, залежно від волі політичного керівництва,

гарантувати громадянам визначений обсяг їхніх природних прав і свобод, а також особисту безпеку.

Результати аксіологічних досліджень переконують, що лейтмотивом політики національної безпеки України має бути такий: «Від **«суспільства ризику» – до громадянського суспільства»** [8].

В інтересах соціальної стабільності офіційна система цінностей має максимально віддзеркалювати ту систему цінностей, що встановлена в суспільстві [16; 17]. Для цього правове закріплення наявних у суспільстві цінностей держава реалізує через включення відповідних норм у законодавчі акти, зокрема в Конституцію. Тим самим система національних цінностей отримує офіційний статус.

Як відомо, у вступній частині Конституції України викладено наші національні цінності. Серед них: затвердження прав і свобод людини та гідних умов її життя; зміцнення громадянського миру і злагоди на землі України; право на самовизначення; любов і повага до Батьківщини; суверенна державність України; стійкість її демократичних засад; благополуччя та процвітання держави; відповідальність за свою Вітчизну перед сучасним і майбутніми поколіннями.

Зміни геополітичної та історичної реальності внаслідок розпаду СРСР привели до пошуку нової об'єднуючої ідеї, нового історичного вибору, нової системи цінностей. Як зазначають різні дослідники, ринкових ідей, демократії, прав і свобод людини виявилось недостатньо. Вони втрачають свою привабливість і мобілізуючу силу. Без інтегруючої *національної ідеї* побудова незалежної, самостійної держави значно ускладнюється.

Тільки національні цінності можуть бути стійким фундаментом задля гармонізації інтересів людини, сприяння стабільності суспільства й сталого розвитку держави. Тому провідною ідеєю державної політики національної безпеки України має бути теза про необхідність активізації зусиль, спрямованих на політичну консолідацію громадян України на базі спільних національних інтересів та культурних цінностей, на збереження національної злагоди та миру, подолання наявних суперечностей і досягнення належного рівня життя, що відповідатиме потребам і прагненням громадян країни.

Тому серед головних завдань стратегічного планування у сфері національної безпеки України має бути розроблення концептуальної ідеї існування демократичної незалежної держави, її сталого розвитку та процвітання української нації. Подальше існування держави й нації має розглядатися крізь призму її ціннісного ядра, що може інтегрувати спільноту в одне ціле, а саме: національна безпека, ду-

ховні надбання, добробут, система міжнародних зв'язків, патріотизм і соціальна справедливість.

Політичне життя немислиме без політичної свідомості, отже, і її інтегративного елементу – ідеології [27]. Може йтися лише про рівень рефлексії, усвідомлення, відображення конкретною ідеологією об'єктивного стану та потреб соціального й політичного життя, а також про реалістичність запропонованої нею програми й ефективність намічених заходів. Намагання деяких дослідників протиставити ідеологію науковим знанням, розглядати її як систему суб'єктивних цінностей не є коректним. Ідеологія й справді не тождна науковому пізнанню. Однак вона не зводиться й до системи цінностей.

*Ідеологія* – це інтегративне утворення, органічне поєднання системи знань і системи цінностей, тобто система науково обґрунтованих ціннісних орієнтирів (в ідеалі, звісно, оскільки на практиці до цього додаються об'єктивні похибки та свідомо містифікація).

Ідеологія формує моральні світські цінності, нерідко на спільному з релігією фундаменті уявлень про світлі сторони людської духовної сутності [6; 24]:

- *правди і справедливості* – основи авторитету індійських усних переказів Вед;
- *обов'язку, правди, мудрості* – перших моральних принципів у Стародавньому Єгипті;
- *мудрості* – канонізованої моральної норми громадян Вавилону та шанувальників Будди;
- *добра, святості, чистоти та справедливості* – нерозривної єдності моральних принципів персів, що доповнили Авесту обов'язковими моральними нормами *правди, справедливості, вірності, старанності й працелюбства та багатьма іншими*;
- *справедливості та поваги до людей* – принципових моральних цінностей спілкування фінікійців;
- *благочестя, розсудливості, мудрості, мужності, справедливості* – у стародавніх греків;
- *справедливості й любові* – стародавніх заповідей ізраїльтян;
- *любові* – у християн;
- *віри* – корінної абсолютної цінності у магометан.

Ідеологія, заснована на цінностях просвіти суспільства, на відміну від релігії формувала і формує базові моральні цінності у вигляді деякого концептуального еталону якості вчинків людей, дій соціальної групи чи суспільства на короткий термін. Зміна такого морального еталону поведінки означає ідеологічну ломку суспільства з відповідними соціально-економічними потрясіннями, ідеологіч-

ним розколом і розпадом суспільства на нерідко ворогуючі між собою частини.

Розуміння ідеології поділу суспільства дозволило класикам державного будівництва Римської імперії, заснованої на політиці неперервного завоювання і заселення територій усіма доступними засобами, розробити політичний принцип поневолення норавливих народів, відомий і нині – «*divide et impera*» (поділяй і володарюй), реалізація якого в першу чергу передбачала ідеологічний розкол або відчуження від цілої частини населення, яке стало на шлях зради, розбіжності, ідеологічної смуги. Моральні ідеологічні норми у Стародавньому Римі активно культивувалися не лише у формі аморфних ідей, а й утілювалися у вигляді храмів, статуй, вівтарів таких «сутностей», як мир, вірність, перемога, надія, свобода, удача, мужність, згода, благочесть.

Державна ідеологія залежить від форми правління. Так, монархії зазвичай відповідає культ особи, диктатурі – культ сили, олігархії – культ наживи, теократії – релігійний культ, охлократії – демагогія, аристократії – філософська етика, демократії – культ свободи і справедливості, республіці – культ ділової доцільності.

Вивчення феномену розроблення національної ідеї та становлення національної свідомості в країнах Західної Європи у період Відродження в історико-культурному контексті Англії, Франції, Іспанії, Португалії, Італії, Німеччини, Греції дало змогу виявити різні варіанти національної ідеології, особливості її формування та еволюції, канали її поширення у суспільстві й ту роль, яку національні ідеї відігравали на окремих етапах історії цих країн. Доведено, що взаємодія національної свідомості й національної ідеї з часом перетворюється з форми ідентифікації невеликих груп (а то й одиниць) у масову свідомість. А спроби тієї чи іншої соціальної спільноти нав'язати свою ідеологію всім іншим спільнотам – суспільству, державі, нації, всій людській спільноті приречені на невдачу або призводять до великих соціальних потрясінь [19].

Так, історія ХХ ст. була позначена двома страшними крайніми ідеологіями – нацизмом, який стверджував, що все є біологія, та комунізмом, який її практично нехтував. Очевидно, що тільки сповідування ліберально-демократичних цінностей дасть змогу уникнути обох цих крайнощів і сформувані політику згідно з нормами, що склалися історично, та без зайвого втручання у природну поведінку.

## 1.2. Національні інтереси як реальні мотиви дій нації та держави

Цілеспрямована людська діяльність заснована на потребах та інтересах, детермінованих певними станами особистості, що залежать від оточуючого середовища: матеріального, соціального, духовного.

*Потреби* – крайня необхідність чого-небудь для підтримки життєдіяльності та розвитку організму, особистості, соціальної групи, спільноти взагалі. На протилежному полюсі знаходяться бажання. Задоволення потреб – умова добробуту: задоволення бажань можливе, проте менш обов'язкове, а тому потребам властива нормативна перевага над бажаннями [23].

Згідно з теорією особистості й особистісного зростання А. Маслоу люди мають складний набір винятково сильних потреб, що можна організувати в ієрархію. Усім індивідуумам притаманні не лише фізіологічні, а й психологічні потреби. Останні, так само як і фізіологічні, мають задовольнятися задля збереження фізичного і духовного здоров'я. До переліку психологічних належить також потреба безпеки. Порівняно з іншими потребами вона відіграє найважливішу роль у розумінні психологічного підґрунтя, сприйняття ризику.

Нижче наведено припущення, що лежать в основі моделі А. Маслоу:

- задоволена потреба не мотивує, та коли певна потреба задоволена, поступово з'являється інша. Отже, люди завжди змушені задовольняти якусь потребу;
- мережа потреб багатьох людей дуже складна, з декількома потребами, що водночас впливають на поведінку;
- способів задоволення потреб вищого рівня існує більше, ніж нижчого.

При цьому в переліку основних потреб людини діє певна ієрархія пріоритетів, що включає п'ять рівнів потреб:

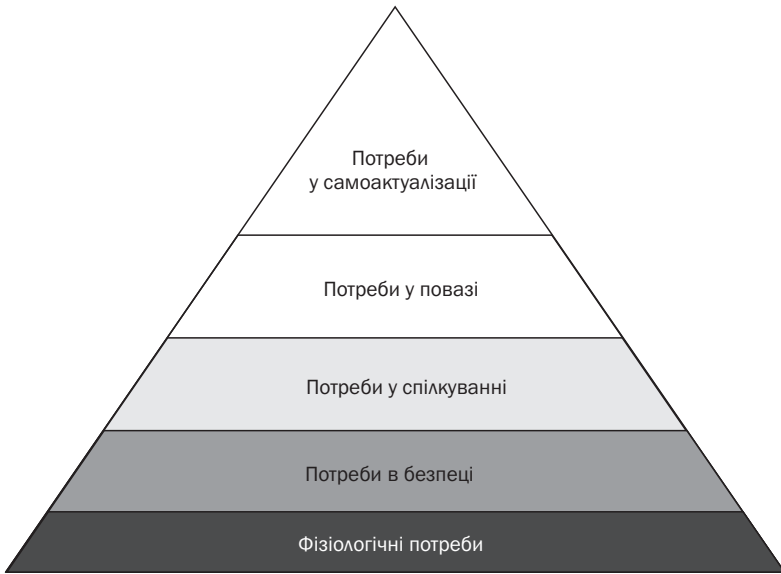
- 1) самоактуалізації (розвитку здібностей);
- 2) поваги (самоповаги, визнання);
- 3) любові та належності (сім'ї, дружби);
- 4) безпеки (стабільності, порядку);
- 5) фізіологічна (їжа, вода, сон тощо).

Рисунок 1.2 демонструє ці п'ять категорій, упорядкованих за принципом ієрархії Маслоу.

*Фізіологічні потреби.* П'ятий рівень відповідає примітивним (фізіологічним) потребам людини, що є фундаментом для психологічних потреб. Потреби в їжі, воді, повітрі та житлі – це фізіологічні потреби. Люди зосереджуються на задоволенні цих потреб перед



тим, як перейти до інших. Вони належать до найнижчого рівня в ієрархії Маслоу. Безпосередньо на цьому підґрунті перебуває нижчий рівень психологічних потреб, зайнятий потребою безпеки.



**Рис. 1.2. Ієрархія потреб Маслоу**

*Потреби в безпеці.* Потреба безпеки має власну внутрішню структуру: вона включає не лише забезпечення фізичної безпеки, а й досягнення почуття захищеності від фізичних та емоційних загроз. Почуття емоційної безпеки (комфورتу) можна вважати близьким до почуття захищеності від хвороби. Потреба емоційної безпеки значною мірою визначає сприйняття ризику.

*Потреби у спілкуванні.* Це потреби в дружбі, любові та відчутті незалежності. Коли задоволено фізіологічні потреби та потреби в безпеці, з'являються потреби у спілкуванні. Менеджери повинні розуміти: якщо потреби у спілкуванні є первинним джерелом мотивації, то люди цінують свою роботу як можливість знаходження та встановлення теплих і дружніх міжособистісних стосунків.

*Потреби у повазі.* Особисте відчуття досягнення мети і власної вартості, а також визнання чи повага інших є прикладами потреби в повазі. Люди з такими потребами хочуть, щоб інші приймали їх такими, якими вони є, і вважали їх компетентними та здібними. Паралельно

з цим виникають потреби вищих рівнів. Високий рівень займає потреба самоактуалізації, котра є повною реалізацією талантів, здібностей, можливостей тощо.

*Потреби у самоактуалізації* є результатом їх задоволення. Люди, які її прагнуть, сприймають себе й інших і підвищують свої здібності при вирішенні проблем. Менеджери, які наголошують на самоактуалізації, можуть заохочувати працівників до організації виробничого процесу, до виконання спеціальних завдань, що потребують унікальних здібностей працівника, або надають їм свободу дій у плануванні та виконанні своєї роботи.

Маслоу наголошує, що тільки-но потреба задовольниться, вона відразу перестає бути мотивацією небезпеки. Але потреби не статичні. Для них суттєвими є чинники часу та зовнішні обставини. Так, навіть якщо потреби безпеки вже задоволені, але виникла ситуація, котра ставить під загрозу безпеку, ці потреби знову активізуються як мотивації поведінки. Концепція Маслоу особливо важлива при вивченні ставлення людей до ризику, бо вона дає підґрунтя для розгляду індивідуумом ситуацій, пов'язаних із ризиком, коли такі чинники, як загроза смерті, болю, страждання, не проявляються безпосередньо.

Потреби й інтереси – поняття не тотожні. Потреби виражають ставлення будь-якого суб'єкта життєдіяльності до необхідних умов свого існування, оскільки без задоволення низки базових потреб неможливе існування ні біологічного, ні соціального організму. Однак не всяка потреба повною мірою може стати стимулом до того чи іншого виду життєдіяльності. Потреба, виражаючи взаємозв'язок між суб'єктом та умовами його життєдіяльності, проявляє себе в неусвідомлених потягах і досить усвідомлених мотивах поведінки. Істинною причиною та рушійною силою соціального розвитку є інтерес.

*Інтереси* – це усвідомлені потреби, сформовані суспільством, соціальними групами, особистостями.

Наукова класифікація інтересів дає змогу фіксувати закономірні зв'язки між різними типами інтересів і чітко визначити їх місце в загальній системі. Класифікація інтересів може здійснюватися відповідно до різних критеріїв:

- ступеня загальності – *індивідуальні (особисті), групові, корпоративні, суспільні (загальні), національні та загальнолюдські;*
- суб'єктів (носіїв інтересів) – *особистості, суспільства, регіону, держави, коаліції держав, світової спільноти;*
- ступеня соціальної значущості – *життєво важливі, важливі, мало важливі;*

- сфер життєдіяльності – економічної, зовнішньополітичної, воєнної, соціальної, інформаційної, екологічної тощо;
- тривалості дії – постійні, довготривалі, короткотривалі;
- характеру спрямованості – економічної, зовнішньополітичної, воєнної, соціальної, інформаційної, екологічної тощо;
- характеру взаємодії – такі, що збігаються; такі, що не збігаються, паралельні, конфронтаційні.

Широкий діапазон класифікації інтересів підкреслює той факт, що особа постійно прагне змінити свій соціальний статус. Це диктується не тільки намаганням поліпшити матеріальне благополуччя, а й самовдосконалитися, реалізувати себе у суспільстві. Щодо суспільства, то тут інтереси є причиною диференціації суспільства, як результат взаємодії всіх соціальних верств і груп з усією множиною їхніх інтересів. Водночас, якщо звернути увагу на сучасні пріоритети України щодо інтересів різних суб'єктів, то вперше в її історії пріоритет віддається життєво важливим інтересам особи, потім суспільства і нарешті – держави.

Зовнішня політика будь-якої країни залежить від рівня соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку, географічного розташування, її національно-історичних традицій, забезпечення територіальної цілісності, суверенітету й національної безпеки. Вони фокусуються в концепції національного інтересу.

В одній з перших робіт, присвячених національним інтересам України, її автори [13] визначають національні інтереси як реальну причину дій нації та держави, спрямованих на своє виживання, функціонування й розвиток, сукупність національних цілей і базових цінностей, що відіграють важливу роль у стратегії й тактиці в галузі національної безпеки.

Іноді автори [3], розглядаючи фундаментальні національні інтереси та життєво важливі національні інтереси, не пропонують відповідних критеріїв їх класифікації.

Дехто пропонує класифікувати національні інтереси за характером (коаліційні, національні); взаємністю (однобічні, взаємні); ступенем черговості (першочергові, інші); масштабом (глобальні, регіональні, локальні); ступенем важливості (життєво важливі, важливі, істотні); ступенем терміновості (постійні, довгострокові, середньострокові, поточні) [15].

Однак єдності поглядів на поняття «національний інтерес» серед учених немає [18]. Одні розглядають життєво важливі, важливі національні інтереси і просто національні інтереси. Інші – низку національних інтересів: окремо соціальні інтереси, національні інтереси в різних сферах національної безпеки, національні інтереси за харак-

тером, ступенем черговості, масштабом і ступенем терміновості тощо. Попри всю різноманітність класифікацій інтересів здійснений аналіз зарубіжних публікацій, що стосуються зазначеної проблеми, засвідчив, що більшість політологів класифікують їх згідно з категоріями, а також визначають ступінь їх важливості для того, щоб засвідчити пріоритетність або вагомість щодо даного національного інтересу.

Очевидно, що проблема визначення, класифікації національних інтересів за критерієм їх важливості й досі однозначно не вирішена, що негативно позначається на політиці національної безпеки. Як засвідчив аналіз публікацій, присвячених висвітленню цієї проблеми, можливо, ця ситуація породжена такими основними причинами:

- відсутністю розмежування співвідношення таких понять, як «національна безпека» та «національні інтереси»;
- категорія національних інтересів, як і теорія інтересу взагалі, тривалий час не розглядалась і не вивчалася вітчизняною суспільною думкою. Саме це словосполучення якщо і застосовувалося в літературі, то головним чином для звичайної ідеологізованої критики зарубіжних поглядів на проблеми міждержавних відносин;
- класифікація національних інтересів здійснювалася за відсутності чітких і зрозумілих критеріїв ідентифікації їх важливості, що призвело до простого переліку абсолютно необґрунтованих і декларативних національних інтересів.

За сутністю національні інтереси – це природні потреби такого стану суспільства, який забезпечує його нормальне існування і розвиток.

Враховуючи зазначене, автори розглядають *національні інтереси* як життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності українського народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

Визначення множини та оцінка важливості національних інтересів на практиці є досить складним завданням, що в нинішніх умовах України набуває значної наукової та практичної ваги. Отримані експертні оцінки важливості національних інтересів України було класифіковано відповідно до груп інтересів, розглянутих у методиці Військового коледжу США і поділяються на три рівні важливості та передбачають оцінку ступеня зацікавленості держави в конкретному питанні чи у кризовій ситуації [8].

Так, до першої групи національних інтересів – *життєво важливих*, недотримання яких негайно призведе до появи загрози національним інтересам, було віднесено:

- виживання та розвиток України як суб'єкта системи міжнародних відносин (6,859 %);

- консолідацію суспільства, міжетнічну та міжконфесійну злагоду (6,619 %);
- соціально-економічні реформи, забезпечення та примноження матеріальних цінностей (6,458 %);
- збереження та примноження духовних цінностей і зміцнення соціально-культурної ідентичності українського народу (6,378 %);
- збереження суверенітету й незалежності (6,177 %);
- ефективну систему оборони та безпеки (6,137 %);
- розвиток науково-технічного потенціалу держави (6,017 %).

Життєво важливий інтерес охоплює коло питань настільки важливих для добробуту нації, що її керівництво відмовляється йти на компроміс далі певної межі, оскільки відсутність рішучих дій, спрямованих на зміну загрозливої ситуації, може призвести до значних втрат країною.

Другу групу національних інтересів – *важливих*, недотримання яких може завдати збиток, що, зрештою, може вплинути на життєво важливі інтереси, становили:

- вдосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування (5,977 %);
- гарантія права приватної власності (5,897 %);
- збереження територіальної цілісності (5,856 %);
- розвиток демократії, дотримання прав і свобод людини, структур громадянського суспільства (5,535 %);
- інтеграція в європейський та світовий цивілізаційний простір (5,455 %);
- забезпечення та закріплення верховенства права (5,255 %);
- підтримка екологічно та технологічно безпечних умов життєдіяльності (4,854 %);
- система стратегічного партнерства та підтримки регіональної безпеки, зокрема й із країнами Центральної та Східної Європи та Чорноморсько-Каспійського регіону (4,854 %).

Важливим є такий інтерес, котрий, незважаючи на свою вагомість, не має вирішального значення для добробуту країни. Важливі інтереси пов'язані з питаннями й тенденціями економічного, політичного та ідеологічного характеру, про них можна вести переговори з потенційним супротивником. У цьому конкретному випадку політики, як правило, визнають, що доцільні переговори та компроміс, а не конфронтація, навіть тоді, коли результати незадовільні й не зовсім прийнятні для країни.

Однак якщо ситуація загострюється настільки, що подальший компроміс для вирішення конфлікту виключається, питання набуває життєво важливого значення.

І нарешті остання, третя група національних інтересів – *периферійні*, недотримання яких може завдати збиток, що не може суттєво вплинути на життєво важливі інтереси. До них можна віднести:

- раціональне використання природних ресурсів (4,693 %);
- механізми громадського контролю над сектором безпеки (4,139 %);
- підтримка української діаспори за кордоном (2,848 %).

Периферійні національні інтереси не впливають суттєво на добробут країни, хоча можуть завдати шкоди приватним інтересам громадян країни за кордоном.

Очевидно, що основу державної політики національної безпеки мають становити національні інтереси, засновані на національних цінностях. Виокремлені нами групи національних інтересів підтверджують попередні дослідження, де було показано, що українське суспільство відповідає всім ознакам «суспільства ризику». Тому не дивно, що найвагомішими життєво важливими національними інтересами України є інтереси виживання людей, суспільства та Української держави взагалі. Вони, крім захисту Вітчизни, охоплюють питання економіки, світового порядку, ідеології тощо.

З погляду міжнародних відносин, «виживання» означає збереження національної держави як носія та гаранта спільних цінностей, що характеризують спосіб життя народу. Однак, ураховуючи останні політичні події, можна зробити висновок, що сучасна Україна, на відміну від розвинених країн Заходу, й досі не сформувалася як повноцінна держава – нація зі своїми чітко окресленими національними інтересами, заснованими на національних цінностях, щодо яких склався би консенсус як усередині політичної еліти, так і переважної частини її громадян.

Інтересам властиві специфічні риси, що віддзеркалюють особливості розвитку суспільних відносин усередині соціальних систем різного рівня. У кожному з них утворюються свої підсистеми інтересів, що постійно взаємодіють між собою. Об'єктивний характер виникнення ієрархії таких підсистем формується передусім за рахунок поділу праці у різних сферах життєдіяльності, кожна з яких характеризується своїми інтересами та різноманіттям форм власності. Це є причиною різного рівня життя окремих соціальних груп і, відповідно, їхні специфічні інтереси часто спричиняють виникнення конфліктних ситуацій між державою та суспільством, державою та окремими суспільними групами, державою й особистістю, окремими суспільними групами тощо.

Досить часто *державні інтереси* протиставляють національним і *суспільним інтересам* громадянського суспільства [6]. Визнаючи

їх взаємозв'язок, вважають за доцільне розглядати їх у рамках дихотомії національний інтерес – державний інтерес; державний інтерес – суспільний інтерес. При цьому перші поєднуються з міжнародним оточенням, а другі – з особливостями внутрішньої ситуації в країні (у політичній, економічній, соціальній сферах тощо).

Усе це може призвести до того, що більшість національних інтересів цілком ототожнюватиметься з державними інтересами, що не завжди відповідає дійсності, навіть у сфері зовнішньої політики. Як відомо, «ножиці» між національними інтересами, підґрунтя яких мають становити життєво важливі інтереси особистості й суспільства, і державними інтересами, тобто інституціональними інтересами політичної влади суспільства, об'єктивно існують на різних етапах суспільного розвитку. Розбіжності між цими інтересами особливо наочно проявляються в періоди різноманітних соціальних конфліктів і потрясінь – ідеться про революції, громадянські війни, непопулярні акції держави типу афганської війни тощо [5].

Суспільні інтереси та національні інтереси не виключають одне одного. На суспільний інтерес значно впливає міжнародна ситуація, що склалася тепер, особливо у період загострення міжнародних відносин. Разом з тим, на національні інтереси впливають такі внутрішні фактори, як ступінь соціальної стабільності та політичної єдності у країні. Водночас ототожнення суспільних і національних інтересів може призвести до нехтування специфікою зовнішньої політики, її відносною самостійністю, внаслідок чого її зводять до внутрішньої політики держави. Протиставлення – до абсолютизації розбіжності інтересів держави і громадянського суспільства [26].

Світовою практикою визнано, що формування національних інтересів – суперечливий і тривалий процес, на який впливають геополітичні реалії, економічні, соціальні, етнічні, культурні та психологічні фактори, що переплавляються масовою свідомістю, коригуються певною системою цінностей і набувають форми в концепції національних інтересів.

Нині одним із найважливіших національних інтересів є приєднання України до світового процесу економічного розвитку (рис. 1.3). Ці інтереси безпосередньо пов'язані з процесами глобалізації і вони наочно довели, що:

- жодна країна світу не здатна досягти суттєвого економічного зростання, зокрема й добробуту населення, без залучення до світової економіки;
- у структурі національного інтересу почали переважати намагання оволодіти передовими технологіями, що забезпечують сумісність із найсучаснішими засобами інформації, зв'язку і транспорту;

• в ієрархії національних інтересів військовий фактор і пов'язані з ним стратегії (безпека та створення військово-політичних союзів тощо) переміщуються з першого місця, але не на останнє.

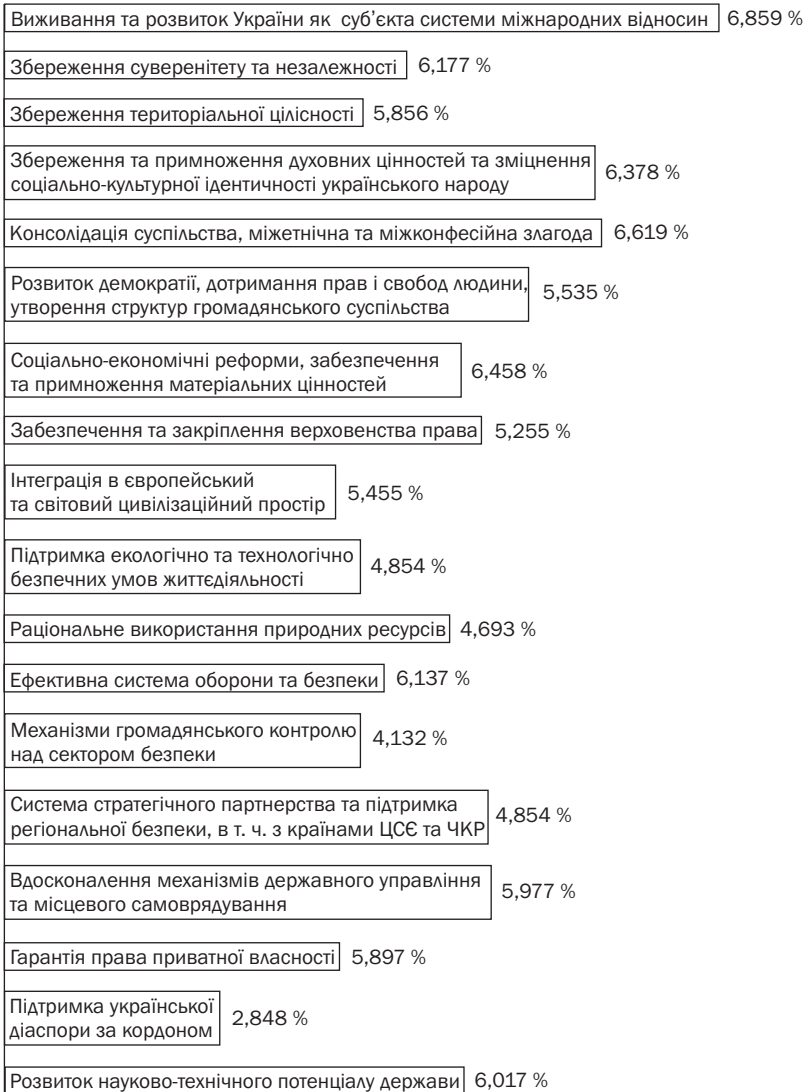


Рис 1.3. Сумарна кількість балів національного інтересу



Очевидно, що нині існування держави-нації залежить не так від спроможності протистояти традиційним військовим загрозам (які ще рано не враховувати), як від готовності знаходити адекватні відповіді (створюючи для цього відповідні сили та засоби) на нові загрози та виклики економічного, технологічного, екологічного, демографічного й інформаційного характеру.

Зростання й інституціоналізація міжнаціональних і транснаціональних зв'язків у сферах виробництва (транснаціональні корпорації), фінансів (вільний рух капіталу), політики й управління (міжнародні органи, угоди, режими торгівлі й комунікацій) і, зрештою, громадянського суспільства (міжнародні недержавні організації й неформальні об'єднання) призводять до ослаблення ролі держави-нації. Випуск промислової продукції деякими транснаціональними гігантами вже дорівнює ВВП середньорозвиненої країни третього світу, сама ж корпорація при цьому базується незрозуміло де і у своїй діяльності керується не національним законодавством (країни своєї «прописки»), а інтересами бізнесу. Враховуючи те, що національні економіки слаборозвинених країн можуть бути повністю прив'язані до однієї з таких корпорацій, їхній суверенітет стає заручником ділових чужинців. І на своїй політичній батьківщині ТНК не зазнають демократичного контролю.

Для України реалізація національних інтересів, і передусім у сфері економіки, має супроводжуватися підтримкою національного виробника, експортними субсидіями, заміною імпортованих товарів тощо, спрямованих на поглиблення зовнішньоекономічної незалежності разом зі зміцненням конкурентоспроможного потенціалу країни. Все це було успішно використано Японією та іншими «тиграми» Азійсько-Тихоокеанського регіону. У спосіб від протекціонізму до агресивного, підтриманого державою експорту завершеної промислової продукції КНР домоглася таких торговельних успіхів, які 10–15 років тому було важко уявити, а нині це дозволяє розглядати країну як імовірно супердержаву XXI ст. [28].

Захисту національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, тобто національній безпеці, й надалі належатиме важливе місце в міжнародних відносинах. При реалізації концепції національних інтересів у політиці та Стратегії національної безпеки важливого значення набуває проблема розмежування *національних і стратегічних інтересів*.

Деякі вчені вважають, що стратегічні інтереси є інтересами другого порядку. Вони тісно пов'язані з політичними, економічними та військовими засобами захисту країни від воєнної загрози, їх можна визначити залежно від географічного розташування, регіо-

ну, військової могутності, наявності чи відсутності ресурсів, науки, технології й техніки, а також завдань зі скорочення масштабів збитків у періоди війни.

Іноді стратегічні інтереси можуть визначати національні інтереси, але не навпаки. Такий сценарій може призвести до перегляду цілей та переходу країни у стан, коли військова складова домінує. Приклад – колишній Радянський Союз, де саме стратегічні інтереси визначали головні напрями внутрішньої та зовнішньої політики країни.

Безперечно, визначення власних національних інтересів – це найактуальніше завдання для державно-політичних інститутів. Держава як суб'єкт дії політики має не тільки визначати стратегічні інтереси. Вони мають бути авторитетними як для громадян цієї держави, так і для міжнародної спільноти. Стратегічні інтереси держави мають бути легітимними. Високий рівень їх легітимності окреслює правовий простір для діяльності інституцій, що зобов'язані відстоювати ці інтереси, регулювати соціальні, економічні й політичні процеси у суспільстві.

Щодо авторитетності національних інтересів України, то їх невизначеність створює умови для маніпулювання цією категорією: іноді спостерігається груба фальсифікація національних інтересів, підміна їх вузькопартійними, суб'єктивними, а часто й клановими інтересами окремих осіб і соціальних груп, хронічне бажання правлячої еліти репрезентувати власні корпоративні інтереси як життєво важливі національні інтереси.

Національні інтереси є фундаментальним поняттям стратегічного планування у сфері національної безпеки. Вони визначають цілі зовнішньої та внутрішньої політики будь-якої країни.

Тому державна політика національної безпеки України має бути спрямована на політичну консолідацію громадян довкола спільних національних інтересів, заснованих на національних цінностях, на збереження національного миру, подолання наявних суперечностей і досягнення належного рівня життя, що задовольняв би потреби та прагнення громадян країни.

У політиці національної безпеки має робитися наголос на свідомому культурно-цивілізаційному виборі України, який засвідчує її євроінтеграційні прагнення та зорієнтованість на європейські демократичні цінності. Відстоювання національних інтересів має об'єднувати націю.

### **1.3. Національні цілі – визначальний елемент стратегічного планування**

Україна визначила свої довгострокові національні цілі та пріоритети, що закріплені в Конституції України, інших основоположних документах. Подальша деталізація національних цілей України, конкретизація їх внутрішньої ієрархії є прерогативою доктрин, стратегій та інших державних документів відповідного рівня.

Теоретичними засадами визначення національних цілей є «тріада», елементи якої утворюють своєрідний ланцюг, а також урахування внутрішньої та зовнішньої обстановки:

**національні цінності – національні інтереси – національні цілі**

*Національні цілі* – це конкретні цілі, що держава ставить перед собою заради захисту національних інтересів.

Національні цілі мають бути чітко зрозумілими, обґрунтованими та правильно визначеними, помірно амбіційними та спроможними використовувати всі наявні ресурси. Вони є найрухомішим елементом тріади.

Залежно від завдань і предмета досліджень основою класифікації цілей міжнародних акторів є різні критерії [26]. Головні цілі розглядаються з точки зору їх важливості для існування самого міжнародного актора, тому їх ще називають *життєво важливими*. Досягнення *важливих*, а також *неосновних (другорядних)* цілей не пов'язане із самозбереженням актора. Невдача щодо їх досягнення не призводить до втрати ним своєї автономності. Якщо оцінюють можливість реалізації, то з цієї позиції розглядають *реальні* та *нереальні* цілі. Реальні цілі, зважаючи на можливі терміни їхньої реалізації, поділяють на *короткотермінові, середньотермінові, довготермінові* та *перспективні*. Часовий фактор цілей також визначає їх постійну або короткотривалу потребу в арсеналі учасників міжнародних відносин.

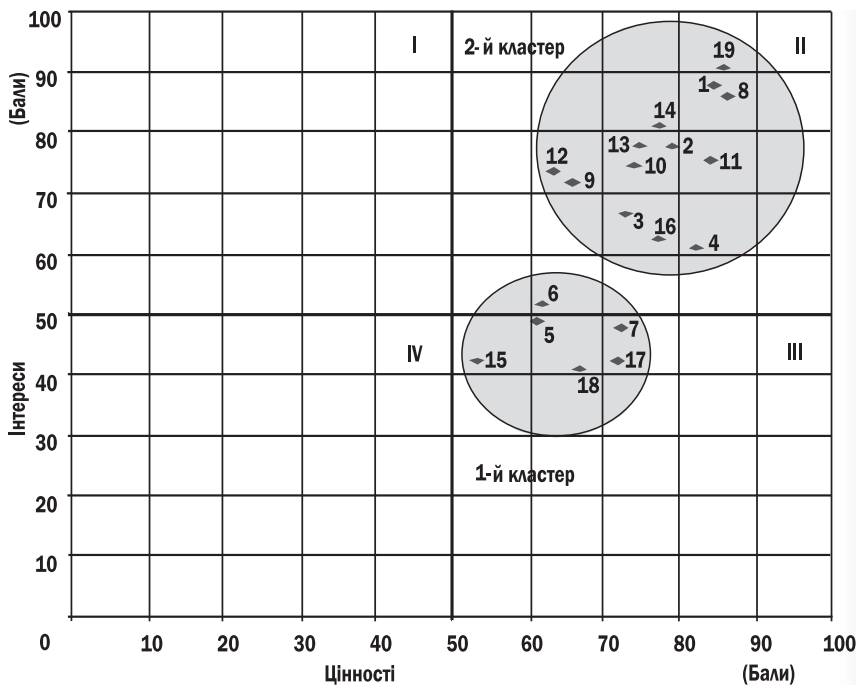
Прихильники геополітичного підходу розглядають цілі на основі їх просторового поширення: *локальні, субрегіональні, регіональні, континентальні, глобальні*. Якщо розглядати суспільні відносини, і, відповідно, взаємодію міжнародних акторів, то можна з'ясувати такі цілі: *військово-політичні, економічні, гуманітарні, соціокультурні* тощо.

Нині склалися сприятливі умови для перегляду основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України, що потребують приведення всієї системи забезпечення національної безпеки України (сили, засоби, органи, нормативно-правова база

їх функціонування) у відповідність до реалій внутрішньої і міжнародної ситуації, економічних можливостей держави та рівня готовності держави до змін. Передбачається тривала перебудова всієї політико-правової системи України з тим, щоб вона відповідала меті захисту громадян незалежно від культурних відмінностей або політичних уподобань.

Очевидно, що національні цілі можуть стати життєздатними та продуктивними тільки за умови, що вони формуються в руслі національних інтересів, на реалізацію та захист яких вони спрямовані.

На рисунку 1.4 показаний розподіл значень критеріїв оцінки пріоритетів національних цінностей та національних інтересів.



**Рис 1.4. Розподіл значень критеріїв оцінки пріоритетів національних цінностей та національних інтересів**

Очевидно, що:

- усі критерії мають високі значення балів;
- критерії утворюють два кластери, з яких перший переважно належить III-му квадранту, а другий – цілком II-му квадранту;

- кількість балів критеріїв інтересів дещо вища за кількість балів критеріїв цінностей.

Велика кількість балів, що отримали критерії національних інтересів і національних цінностей, свідчить про їх важливість і взаємозалежність. Дещо вища кількість балів критеріїв інтересів відносно критеріїв цінностей підтверджує, що українське суспільство, як уже зазначалося, – це «суспільство ризику», для якого є природним тяжіння до акцентування уваги передусім на інтересах, а не на цінностях, коли життєво важливою мотивацією є інтереси виживання людей, суспільства та Української держави взагалі.

Разом з тим перевага інтересів над цінностями призвела до того, що ліберальні принципи як цілісна самостійна ідеологія і стратегія суспільного розвитку досі не змогли належним чином закріпитися у нашому суспільстві й допомогти Україні в розв'язанні багатьох її проблем. На практиці тільки окремі з них відіграють вагому роль у свідомості української спільноти. Тому існує реальна загроза того, що лібералізм у тому класичному і посткласичному (неолібералізм) варіантах, що були рушійною силою розвитку західного суспільства впродовж XIX–XX століть, не зможе повною мірою стати головною рушійною силою сталого та безпечного розвитку України.

Питання про розроблення цілей, зокрема в державному управлінні, належить до числа найактуальніших і найважливіших для управлінської теорії та практики, і, на жаль, до тих із них, методологія яких найменше опрацьована.

Так, конкретні та зрозумілі цілі можуть сприяти визначенню напрямку державної політики національної безпеки, окремим її складовим і пов'язаним із ними програмам.

*Цілі в управлінні* представляють як ідеальний образ (логічну модель) бачення стану суб'єкта або об'єкта управління, сформований на основі пізнання та врахування їх об'єктивних закономірностей і організаційних норм, потреб та інтересів. Цілі є продуктом свідомості, що призводить до того, що в кожній цілі може бути досить різним співвідношення між дійсним та ідеальним. Для розроблення цілей для державного управління можна виокремити такі системоутворювальні моменти [1].

1. *Суспільні джерела появи та фіксації цілей державного управління.* Цілі для державного управління мають народжуватися «вниз» – походити від потреб і інтересів людей, об'єднаних у державу. Внутрішній стан суспільства та його проблеми є справжніми й актуальними джерелами формування цілей державного управління.

2. *Суб'єктивний бік цілепокладання та спричинена цим відносність і прозорість сформульованих цілей державного управління.* При об-

грунтуванні цілей існують реальні складнощі, котрими не можна знехтувати. Адже будь-яке майбутнє завжди незрозуміле, невідоме, ймовірне, альтернативне, відкрите. Його передбачення доводиться робити на основі інформації про минуле. Все, що здійснилося, стало історією, але що буде, – можна тільки здогадуватися, хоча аналіз окремих тенденцій, закономірностей, однозначних проявів створює передумови для проникнення в майбутнє.

Без окреслення майбутнього не можна побудувати приватне життя, не говорячи вже про суспільне, до того ж у межах держави.

*3. Ієрархія цілей державного управління, що має значне соціологічне наповнення.*

Головним для суспільства, зокрема й для державного управління, є створення, підтримка й поліпшення умов для вільної, спокійної, творчої життєдіяльності людей, налагодження раціональних стосунків між особистістю, суспільством і державою. Тому й ієрархія цілей державного управління побудована на принципі пріоритету потреб та інтересів розвитку суспільства.

Залежно від виникнення та змісту, від більш складної до менш складної похідної та логічної послідовної основні види цілей державного управління утворюють таку структуру:

- *суспільно-політичні*, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- *соціальні*, що відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносин її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- *духовні*, пов'язані зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, котрими керується суспільство, а в іншому – із запровадженням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;
- *економічні*, що характеризують і стверджують систему економічних відносин, котрі забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;
- *виробничі*, суть котрих полягає у створенні й підтримці активності тих керованих об'єктів, що відповідають вищенаведеним цілям і сприяють їх реалізації;
- *організаційні*, спрямовані на розв'язання організаційних проблем, суб'єкта та об'єкта державного управління – побудова відповідних функціональних та організаційних структур;
- *діяльнісно-праксеологічні*, що передбачають розподіл і регулювання діяльності конкретних структур, службових і робочих місць;
- *інформаційні*, що забезпечують намічені цілі необхідною, достовірною й адекватною інформацією;

• *пояснювальні*, що потребують відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному здійсненню комплексу цілей державного управління.

Побудова «дерева» цілей державного управління на основі та з урахуванням їх ієрархій передбачає застосування непростой процедури, причому як до державного управління взагалі, так і до його окремих частин.

Субординація цілей підсилює механізм цілепокладання в державному управлінні. Першочерговою проблемою є досягнення адекватності цілей державного управління потребам та інтересам суспільства, тим цілям, що об'єктивно породжуються керованими об'єктами.

Дотримання цих вимог може насправді перетворити цілі державного управління у сфері національної безпеки в потужну силу функціонування держави й розвитку суспільства.

Якщо національні інтереси віддзеркалюють основні потреби держави, то національні цілі стосуються національних інтересів у ширшому розумінні. Очевидно, що спільне між інтересом і ціллю полягає в тому, що вони віддзеркалюють об'єктивну потребу суспільства; відмінність же в тому, що інтерес усвідомлюється, а ціль передбачає суб'єктивну діяльність за допомогою інструментальних державних механізмів. Тому ціль – це інтерес у дії [4].

Стратегічні цілі національної безпеки – це насамперед бачення стратегічного планування системи забезпечення національної безпеки.

Для того щоб суб'єкти забезпечення національної безпеки виробляли тільки реально досяжні цілі, вчені [7] запропонували контрольний список з десяти питань, що вони можуть ставити час від часу суб'єктам забезпечення національної безпеки з приводу національних цілей:

- 1) де ви зараз перебуваєте?
- 2) де ви хочете перебувати?
- 3) що стає вам на заваді?
- 4) чого ви потребуєте від інших країн?
- 5) що і від кого ви потребуєте у своїй країні?
- 6) як досягти множинних цілей?
- 7) що ви вважаєте успіхом?
- 8) чи підлягає успіх кількісному вираженню?
- 9) за яких умов успіх є випадковим?
- 10) цілей не досягнуто. Які ваші дії?

Здійснення державної політики з питань національної безпеки передусім має передбачати визначення пріоритетів цілей та органів

державної влади щодо їх досягнення. Без визначення цілі як основи всього процесу її реалізації неможливий поступальний розвиток на шляху ефективного вирішення проблем безпеки життєдіяльності людини, суспільства й держави засобами державних політичних рішень.

Значення оцінки пріоритетів національних цілей з кожним роком зростає. Разом з тим часто буває важко зробити вибір національних цілей, оскільки майже кожен вибір розчаровує виборців і представників зацікавлених груп. Важливими також є повноваження не тільки робити свій вибір, а й нав'язувати його іншим. Це своєю чергою залежить від співвідношення легітимності й доступу до управління реальними важелями впливу. Нарешті потрібна технічна спроможність вибирати, що, зокрема, може поділятися на володіння адекватною інформацією, критеріями визначення, процедурами та механізмами реалізації.

До проблемних аспектів визначення ієрархії цілей відносять такі:

- наявність незгоди з приводу належних методів виявлення цілей;
- наявність цілей у людей, а не організацій;
- можлива відмінність декларованих і реальних цілей;
- численність і часта несумісність навіть декларованих цілей;
- можлива зміна цілей з часом;
- наявність багатьох різновидів цілей.

Найпридатнішою моделлю для аналізу множини національних цілей є *модель ієрархії цілей* – формалізована система, заснована на матричному численні й теорії графів [12]. Суттєвим чинником, що вказує на практичну корисність запропонованої моделі, є те, що вона однаково придатна для вирішення завдань розподілу як енергетичних, матеріальних, так і інформаційних ресурсів.

У графічній інтерпретації стратифікована система національних цілей представляється у вигляді ієрархічно організованої сукупності абстрактних процесів, що взаємодіють за принципом споживання ресурсів, виробництва продуктів та їх розподілу (рис. 1.5). Задля спрощення рисунка індекси об'єктів відповідних рівнів ієрархії не наведено.

У такій системі під ресурсом можуть розглядатися як базові (енергетичні, матеріальні, інформаційні) ресурси, так і вироблені процесами нижчих рівнів ієрархії (стосовно даного) продукти. Зберігаючи основні властивості моделі для вирішення різних завдань, модель ієрархії цілей можна модифікувати під конкретну предметну область.

• Елементи, позначені символом  $G$ , реалізують функції розподілу продукту в напрямку вершини ієрархії.



- Елементи, позначені символом  $A$ , реалізують функції розподілу продукту в напрямку основи ієрархічної системи (ланцюг зворотного зв'язку за продуктом).
- Елементи, позначені символом  $U$ , реалізують функції об'єднання однотипних продуктів і передачі їх у напрямку основи ієрархічної системи (шина-колектор продукції).
- Елементи, позначені як  $Am$  та  $am$ , відображають окремі цілі (процеси).

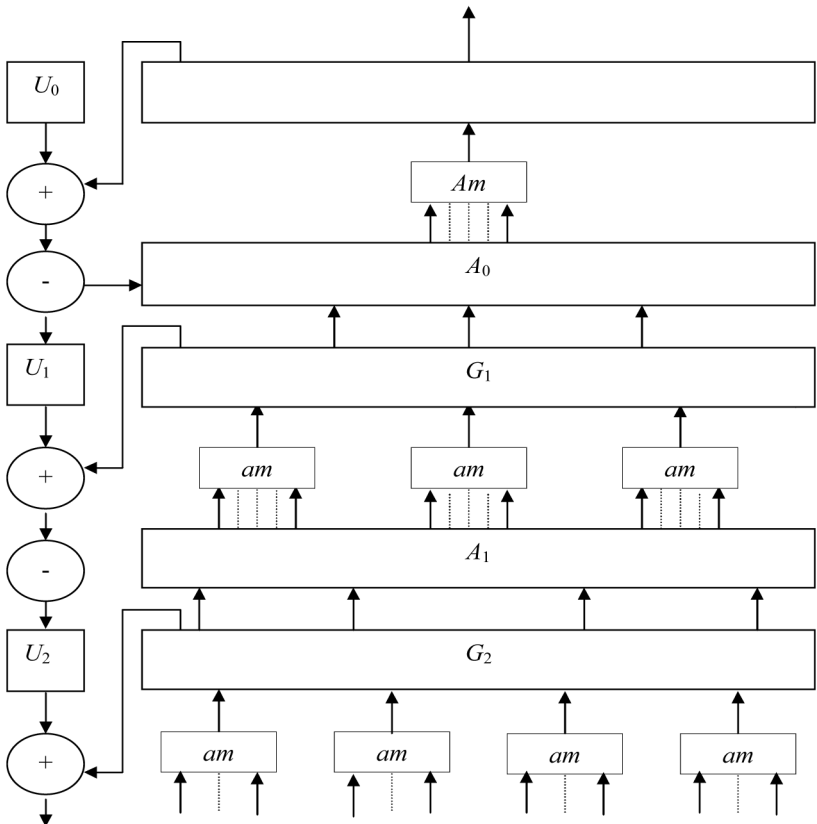


Рис. 1.5. Графічна інтерпретація ієрархічної впорядкованої системи цілей [12]

Визначення ієрархії стратегічних цілей водночас є завданням вибору прийнятних для кожного окремого випадку засобів їх досягнення, тобто

проблемою вироблення тактичних завдань, спрямованих на досягнення стратегічної цілі. І в цьому плані кожен суб'єкт політики зустрічається з так званим *парадоксом тактичного плюралізму*, сутність якого полягає в тому, що при реалізації власної стратегії суб'єкти політики зазнають впливу соціальних, економічних, політичних і навіть психологічних чинників, які у сукупності створюють власне кон'юнктуру політики. Суб'єктам політики доводиться вирішувати проблему взаємозв'язку стратегічної цілі, що декларується, способів і засобів її досягнення.

Аналіз встановлення пріоритетів національних цілей стане ефективним у випадку, коли він не спиратиметься на суто механістичний підхід, а перетвориться в діалог між аналітиками і виробниками рішень з питань забезпечення національної безпеки, коли перші надають можливість зробити оптимальний вибір з-поміж критеріїв, варіантів дій і механізмів розподілу ресурсів та інформують про ймовірні наслідки цього вибору.

Нинішня ситуація побудови націй-держав зовсім відмінна від періоду деколонізації 1960-х років. Україна належить до нового типу зон державного будівництва, яке відрізняється тим, що основні події розгортаються в Європі, зайнятій проблемами інтеграції. Сьогоднішній світ більше переймається проблемами глобалізації та регіоналізації.

Претензія на суверенітет має шанс бути зрозумілою і прийнятною тільки як стратегія національного розвитку в рамках загального процесу об'єднання.

Тому стратегічне планування у сфері забезпечення національної безпеки має робити вагомий акцент на таких питаннях:

- у яких напрямках державної політики з питань національної безпеки ми діємо?
- якими є наші цілі у межах кожного напрямку політики з питань національної безпеки?

Вибір національних цілей держави – це вибір пріоритетів на рівні основних напрямів державної діяльності, пріоритетів, що фактично визначають на певний період подальше спрямування усіх її видів, зокрема державної політики та використання наявних ресурсів, стан розвитку держави, її місце у світі й ставлення до неї інших держав, які утворюють її зовнішнє середовище і, зрештою, її успішний розвиток і пов'язане з цим майбутнє.

Попри гостру полеміку, що ведеться нині в українському суспільстві, ми пропонуємо низку цілей на рівні основних напрямів державної політики з питань національної безпеки. При їх виборі автори керувалися *нерівністю Тінбергена* [22], яка зазначає, що кількість цілей не має перевищувати кількість використовуваних

державою інструментів. У протилежному випадку в державі не вистачить ресурсів щодо реалізації поставлених цілей. До таких пріоритетів відносяться [8]:

- консолідація українського суспільства на основі європейських цінностей;
- подальша розбудова громадянського суспільства, демократичних інститутів, створення законодавчої бази та механізмів демократичного контролю;
- подолання негативних тенденцій занепаду наукового потенціалу України, надання ефективної державної підтримки розвитку вітчизняного інтелектуального ресурсу;
- створення політико-правових та економічних основ для формування й розвитку середнього класу;
- подолання наслідків економічної кризи, створення сприятливих умов для ефективного функціонування провідних галузей економіки України. Істотне посилення фінансової безпеки держави;
- подолання критичної залежності України від постачання енергоносіїв, стратегічної сировини та матеріалів;
- посилення боротьби з негативними явищами суспільного життя – корупцією, тіньовою економікою тощо;
- посилення участі України в боротьбі з транснаціональною злочинністю;
- поглиблення участі України в заходах світової спільноти в боротьбі з міжнародним тероризмом;
- інтенсифікація участі України в розбудові сучасної архітектури європейської безпеки;
- активна участь України у миротворчій діяльності під егідою міжнародних інституцій з питань безпеки;
- участь у розбудові спільного економічного простору в аспектах, що не перешкоджають європейській інтеграції України та її входу до світової економічної структури;
- завершення реформування Збройних сил України;
- розроблення науково-технічних, організаційних та економічних підвалин формування сучасного військово-промислового комплексу;
- вдосконалення нормативно-правових, економічних та організаційно-управлінських механізмів захисту вітчизняного інформаційного простору. Демоніполізація засобів масової інформації;
- викоренення корупції;
- подолання диспропорцій у розвитку регіонів і їх залучення до формування загальнодержавної політики;
- подолання екологічної кризи та пом'якшення наслідків аварії на ЧАЕС.

Якщо вибір зроблено за цими напрямками, то враховуючи їх взаємозалежність, постануть питання з приводу ресурсу, що має розподілятися, та механізму реалізації й посилення пріоритетів. Окрім того, як часто трапляється з більшістю варіантів державної політики [21], цілі пов'язані з низкою проблем, тому імовірно, що вони можуть бути непослідовними й навіть неоднозначними.

Тому подібні положення мають містити плани, присвячені далекосяжним цілям.

У цих планах зазначені напрямки не слід розглядати як просту проблему примусових заходів, а тому до процесу їх реалізації слід залучати як тих, хто здійснює політику, так і тих, хто її «замовляє». І все ж проблемою примусу не можна нехтувати. В такому разі постане проблема неврахування самих пріоритетних напрямків. Наявні в нашій державі методи розподілу ресурсів та контролю за їх використанням час від часу потребують перегляду у світлі їх відповідності обраним пріоритетним напрямкам державної політики з питань національної безпеки.

Загальноприйнятною, хоча іноді й суперечливою, залишається думка про те, що з метою виживання й розквіту держави пріоритет слід віддавати *надзвичайним цілям* [7]. В особливих випадках суб'єкти забезпечення національної безпеки не тільки можуть, а й зобов'язані вдаватися до креативних і маніпулятивних заходів розв'язання проблем. Попри те, що індивіди чи окремі соціальні групи матимуть конкретні інтереси та цілі, вони можуть і повинні визнавати пріоритет більш масштабних колективних цілей усієї держави. У цьому випадку цілі слугуватимуть показником інтеграції та єдності. До того ж вони можуть діяти як засіб мотивації, оскільки вважається, що групи й індивіди часто отримують задоволення від свого внеску до реалізації великомасштабних організаційних або програмних цілей.

Контроль за реалізацією державної політики з питань національної безпеки та порівняння результатів з нашими сподіваннями відіграють важливу роль. Вони мають бути своєчасним застереженням від невдач і дати змогу скоригувати політику та засоби її запровадження. Проте можливість невдачі треба усвідомлювати з самого початку.

Таким чином, якщо невдача оцінюється як неякісне виконання, то можна спробувати поліпшити процес запровадження. А якщо проблеми спричинені неадекватною політикою або несприятливими зовнішніми обставинами, то постане необхідність у коригуванні державної політики з питань національної безпеки та її цілей як нереалістичних. Усе це зобов'язує розглядати плани як тимча-

сові, тому доцільно мати в запасі альтернативні плани в разі виникнення кризових ситуацій.

Кожного разу, коли в практиці програмно-цільового планування та управління виникає потреба концентрації зусиль для розв'язання комплексної проблеми, використовуються методи цільового управління, засновані на ідеї системного аналізу [10; 25]. Їх практичне застосування наочно довело, що системний підхід і методи дослідження операцій можуть бути пріоритетними для розв'язання ширшого кола завдань, ніж організація воєнних операцій. Методи цільового управління можна використовувати завжди, коли виникає необхідність підвищення ефективності використання наявних ресурсів для досягнення чітко окреслених цілей, зокрема й національної безпеки.

Для України актуальність своєчасного і точного визначення національних цілей зумовлена не тільки кардинальними змінами, що відбулися останнім часом у світі. Нині їх змістовне наповнення сприймається українським загалом усе глибше й комплексніше. На зміну характерному для радянського періоду української історії уявленню про воєнну безпеку, що сприймалася як загроза виникнення війни, про державну безпеку, що трактувалася як безпека державного ладу, приходять більш системне, відповідне сучасним українським і світовим проблемам уявлення про національну безпеку.

Нині за допомогою стратегічних досліджень вирішується велике коло складних і взаємопов'язаних питань безпеки, що суттєво відрізняє наявну ситуацію від тієї, коли безпека в основному обмежувалася оцінкою «ядерного балансу» та «паритету сил» між США та СРСР. За таких умов стратегічні дослідження, зокрема й стратегічне планування, вже не можуть надалі розвиватися як традиційні «воєнні дослідження». Залучення до них ідеї безпеки розширило не тільки сферу досліджень у цій галузі знань, а й уточнило вимоги щодо формування національних цілей:

- цілі залежать від альтернативних сценаріїв майбутнього, з огляду на різні припущення щодо поведінки основних змінних;
- прості цілі з часом можуть стати складними і множинними;
- реальна ціль – віддалитися від декларованої;
- цілі мають бути конкретними й кількісно вираженими, сумісними й такими, що підтримують одна одну, пов'язуватися в ієрархії, так, що окремі цілі можуть робити внесок до більшої групи цілей, які своєю чергою живлять національні цілі;
- не слід вдаватися до пошуку великого числа цілей і виносити їх на розгляд уряду, оскільки це означало б зростання тиску на по-

літичну систему, причому часто за відсутності ресурсів для задоволення цих вимог, підтримки політичної системи або її спроможності владнати ці питання.

Процес встановлення національних цілей – важливий вид діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, який можна вдосконалити, надавши йому більшої відкритості, систематичності та реалістичності.

## **Висновки**

Індивідуальність системи забезпечення національної безпеки визначається елементами тріади «національні цінності – національні інтереси – національні цілі», які є її основними рушійними силами й такими, що визначають зміст, характер, конфігурацію та спрямованість стратегічного планування у цій сфері.

Основними тут є цінності. Тому принциповою основою подальшого демократичного розвитку України є його реалізація на основі національних цінностей, органічно вплетених у контекст європейських і загальнолюдських цінностей. Останні є вищим критерієм формування індивідуальних і колективно-групових цінностей, оскільки є необхідною умовою безпечного існування особи та суспільства, сталого розвитку держави.

Основним лейтмотивом державної політики національної безпеки має бути: «Від «суспільства ризику» – до громадянського суспільства». Ця політика має бути заснована на національних інтересах і спрямована на політичну консолідацію громадян довкола спільних національних інтересів, заснованих на національних цінностях, на збереження національного миру, подолання наявних суперечностей і досягнення належного рівня життя, який задовольняв би потреби та прагнення громадян країни.

Національні цілі можуть стати життєздатними та продуктивними тільки за умови, що формуються в руслі національних інтересів, на реалізацію та захист яких вони спрямовані. При їх виборі необхідно керуватися нерівністю Тінбергена, яка зазначає, що кількість цілей не має перевищувати кількість використовуваних державою інструментів. Інакше у держави не вистачить ресурсів щодо реалізації поставлених цілей. Національні цілі є найрухомішим елементом «тріади». Тому в центрі уваги мають бути цілі, які визначені в нормативних документах України.

1. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
2. *Бек, У.* Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию / У. Бек. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.
3. *Бодрук, О. С.* Структуры военной безопасности: национальный та міжнародний аспекти / О. С. Бодрук. – К. : НІПМБ, 2001. – 300 с.
4. *Бэтлер, А.* Национальные интересы, национальная и международная безопасность / А. Бэтлер // ПОЛИС. – 2002. – № 4. – С. 146–158.
5. *Возженников, А. В.* Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А. В. Возженников. – М. : НПО «МОДУЛЬ», 2000. – 240 с.
6. *Гаджиев, К. С.* Геополитика / К. С. Гаджиев. – М. : Международные отношения, 1997. – 384 с.
7. *Гогвуд, Б. В.* Аналіз політики реального світу / Б. В. Гогвуд, Л. А. Ган. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
8. *Горбулін, В. П.* Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2007. – 592 с.
9. *Ильин, В. В.* Аксиология / В. В. Ильин. – М. : Изд-во МГУ, 2005. – 224 с.
10. *Клиланд, Д.* Системный анализ и целевое управление / Д. Клиланд, В. Кинг. – М. : Советское радио, 1974. – 280 с.
11. *Крисаченко, В. С.* Україна: природа і люди / В. С. Крисаченко, О. І. Мосцяк. – К. : НІСД, 2002. – 623 с.
12. *Курносов, Ю. В.* Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы / Ю. В. Курносов, П. Ю. Конотоп. – М. : РУСАКИ, 2004. – 512 с.
13. *Ковальський, В.* Національні інтереси: загрози та їх нейтралізація / В. Ковальський, О. Маначинський, Є. Пронкін // Віче. – 1994. – № 7. – С. 57–62.
14. *Корчагин, В. П.* Экономическая оценка ущерба от людских потерь // Проблемы прогнозирования / В. П. Корчагин, В. Л. Нарожная. – 1998. – № 5. – С. 109–120.
15. *Костенко, Г. Ф.* Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: навч. посіб / Г. Ф. Костенко. – К. : ЗАТ Вид. дім ДЕМІД, 2002. – 144 с.
16. *Коэн, Д.* Гражданское общество и политическая теория / Д. Коэн, Э. Арато. – М. : Изд-во «Весь мир», 2003. – 784 с.
17. *Мамут, Л. С.* Ценность как проблема науки о государстве // Общественные науки и современность / Л. С. Мамут. – 1997. – № 6. – С. 45–55.
18. *Межуев, Б. В.* Понятие «национальный интерес» в российской общественно-политической мысли / Б. В. Межуев // Полис. – 1997. – № 1. – С. 27–32.
19. *Национальная идея в Западной Европе в Новое время. Очерки истории.* – М. : Зерцало-М, 2005. – 224 с.
20. *Общая теория национальной безопасности. Учебник* / под общ. ред. А. А. Прохожева. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
21. *Пал, Л. А.* Аналіз державної політики / Л. А. Пал. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
22. *Петров, В. К.* Устойчивость государства / В. К. Петров, С. Г. Селиванов. – М. : Экономика, 2005. – 491 с.
23. *Политика.* Толковый словарь: русско-английский. – М. : «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир», 2001. – 768 с.
24. *Прохожев, А. А.* Теория развития и безопасности человека и общества / А. А. Прохожев. – М. : Ин-октаво, 2006. – 288 с.
25. *Райзберг, Б. Т.* Программно-целевое планирование и управление / Б. Т. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

26. *Цыганков, П. А.* Теория международных отношений / П. А. Цыганков. – М. : Гардарики, 2004. – 590 с.

27. *Шварцмантель, Д.* Идеология и политика / Д. Шварцмантель. – Харьков: Гуманитарный центр, 2009. – 312 с.

28. *Шенкар, О.* Китай. Век XXI / О. Шенкар. – Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 206 с.

29. *Яницкий, О. Н.* Риск в современном обществе. Россия как общество риска: методология анализа и контуры концепции / О. Н. Яницкий // Общественные науки и современность. – 2004. – № 2. – С. 5–11.



## РОЗДІЛ 2.

### ПОВНОВАЖЕННЯ І МІСІЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ СУБ'ЄКТІВ

*Визначаються офіційні обов'язки, повноваження і місії СЗНБ та її суб'єктів. Офіційні обов'язки та повноваження визначаються ззовні, їх можна розглядати як обов'язкові умови, що вони мають виконувати. Місія виникає радше зсередини – вона визначає призначення СЗНБ та її суб'єктів. Важливим результатом цього кроку стратегічного планування є визначення критеріїв безпеки, за якими оцінюється діяльність органів забезпечення національної безпеки.*

Першочерговим завданням СЗНБ є визначення місії, оскільки її суб'єкти мають чітко знати, які формальні й неформальні вимоги ставлять до них керівні органи влади із забезпечення національної безпеки. Але на цьому етапі стратегічного планування часто припускаються кардинальної помилки, вважаючи, що офіційні обов'язки й повноваження суб'єктів СЗНБ та місія – це те саме.

*Система забезпечення національної безпеки* – це організована державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Формальні вимоги, вочевидь, зазначені в Конституції, законах, постановах, статутах тощо, отже, їх легше з'ясувати й уточнити, ніж місію. До того ж на суб'єкти СЗНБ переважно покладається багато неформальних обов'язків, що можуть бути зумовлені нормами, прийнятими в конкретному соціокультурному середовищі або очікуваними головними стейкхолдерами (громадянами, різними зацікавленими групами, партіями тощо). Ці неформальні обов'язки можуть бути не менш важливими. При цьому особливо важливо з'ясувати, що їм не заборонено робити.

Акцентування уваги керівництва різних органів забезпечення національної безпеки на те, що вони могли б робити, може спонукати керівництво до ґрунтовних дискусій про те, якою має бути їх місія.

Бажаним результатом даного кроку стратегічного планування є три речі [5]: аналіз стейкхолдерів, формулювання місії та визначення критеріїв безпеки, за якими оцінюється діяльність основних суб'єктів СЗНБ.

## **2.1. Стейкхолдери СЗНБ України: обов'язки та повноваження**

Аналіз стейкхолдерів – важлива прелюдія до формулювання місії, він має дуже важливе значення для стратегічного планування. Стратегічне планування у сфері національної безпеки безпосередньо пов'язується з його спрямованістю на задоволення потреб головних стейкхолдерів. У разі якщо суб'єкти СЗНБ не знають, хто її стейкхолдери, за якими критеріями безпеки вони оцінюють їхню роботу, то малоймовірно, що вони знатимуть, що їм потрібно робити, аби задовольнити їхні вимоги.

Систему забезпечення національної безпеки складають як державні, так і недержавні інститути, що за допомогою теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, кадрових, науково-технічних та інших заходів забезпечують реалізацію національних інтересів України, добробут народу й ефективне функціонування самої системи забезпечення національної безпеки.

*Стейкхолдер* – це будь-яка особа, група або організація, що має інтерес до політики і може претендувати на увагу відповідного суб'єкта СЗНБ, його ресурси чи результати діяльності, а також впливає на його рішення та зазнає зворотного впливу.

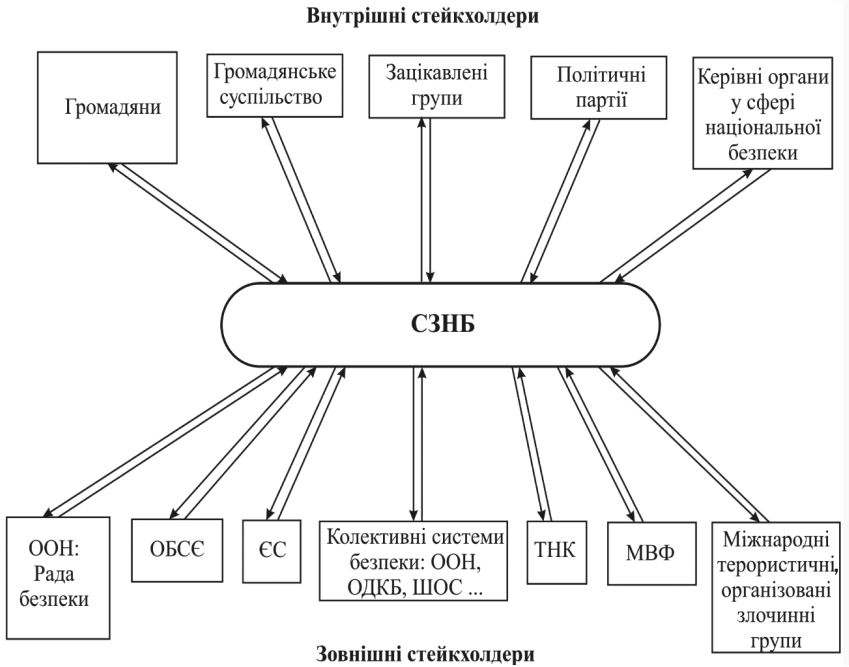
Перший крок в аналізі стейкхолдерів – визначити, хто конкретно належить до стейкхолдерів СЗНБ (рис. 2.1).

Результатом визначення характеру та суті обов'язків, що покладаються на суб'єкти СЗНБ, є таке:

- визначення формальних і неформальних обов'язків та повноважень суб'єктів СЗНБ;
- визначення конкретних вимог до суб'єктів СЗНБ, враховуючи їхні офіційні обов'язки, що, можливо, приведе до уточнення цілей і поліпшення ефективності їхньої діяльності;
- визначення приблизних меж поля діяльності суб'єктів СЗНБ за рахунок з'ясування незаборонених офіційних повноважень;
- збільшення ймовірності того, що ці обов'язки дійсно будуть виконані;
- визначення місії, що не зводиться до офіційних обов'язків суб'єктів СЗНБ.

Згідно із Законом України «Про основи національної безпеки» (ст. 2) [24] правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція, згаданий та інші закони України, міжнародні до-

говори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання законів інші нормативно-правові акти.



**Рис. 2.1. Зовнішні та внутрішні стейкхолдери СЗНБ**

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки» суб'єктами забезпечення національної безпеки є:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Рада національної безпеки і оборони України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- Національний банк України;
- суди загальної юрисдикції;
- прокуратура України;
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
- громадяни України, об'єднання громадян.

Стаття 9 Закону України «Про основи національної безпеки» визначає повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки відповідно до Конституції та законів України:

*Президент України* як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України.

*Верховна Рада України* в межах повноважень, передбачених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного та воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України.

*Рада національної безпеки і оборони України* координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України.

*Кабінет Міністрів України* як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів для забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку та боротьби із злочинністю.

*Національний банк України* відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та здійснює грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

*Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України* в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки.

*Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування* забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції.

*Воєнна організація держави* забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру.

*Правоохоронні органи* ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів.

*Суди загальної юрисдикції* здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України.

*Прокуратура України* здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру України».

*Громадяни України* через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Закон України «Про основи національної безпеки» визначає основні функції суб'єктів забезпечення національної безпеки України (ст. 10):

- вироблення й періодичне уточнення Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної безпеки, планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України;
- створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки;
- удосконалення її організаційної структури;
- комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи;
- підготовка сил та засобів суб'єктів системи до їх застосування згідно з призначенням;
- постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, воєнній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних відносинах; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці;
- систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму;
- прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву;

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

- запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси;

- локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків або впливу дестабілізуючих чинників;

- оцінка результативності дій щодо забезпечення національної безпеки та визначення витрат на ці цілі;

- участь у двосторонньому і багатосторонньому співробітництві в галузі безпеки, якщо це відповідає національним інтересам України;

- спільне проведення планових та оперативних заходів у рамках міжнародних організацій та договорів у галузі безпеки.

Стаття 11 згаданого закону зазначає, що контроль за здійсненням заходів щодо забезпечення національної безпеки здійснюється відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України в межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України.

### ***Президент України***

Згідно з Конституцією України (ст. 102) Президент України є главою держави і виступає від її імені.

Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до ст. 106 цього документа Президент України, зокрема:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;

- звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

- приймає рішення про визнання іноземних держав;

- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;

- призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до ст. 156 цієї Конституції, проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією;
- припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; (Офіційне тлумачення положень пункту 8 частини першої статті 106 див. у Рішенні Конституційного Суду № 11-рп/2004 від 19.05.2004);
- призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку;
- призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; (Офіційне тлумачення положення пункту 10 частини першої статті 106 див. у Рішенні Конституційного Суду № 9-рп/2005 від 13.10.2005);
- призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерально-прокурора України та звільняє його з посади;
- призначає половину складу Ради Національного банку України;
- призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; (Офіційне тлумачення положень пункту 15 частини першої статті 106 див. у Рішенні Конституційного Суду № 2-рп/2003 від 28.01.2003);
- скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;
- очолює Раду національної безпеки і оборони України;
- вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;
- приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її

місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

- приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

- призначає третину складу Конституційного Суду України;
- утворює суди у визначеному законом порядку;
- присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини;
- підписує закони, прийняті Верховною Радою України;
- має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки» [24] (ст. 2) розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії та програми, якими визначаються цільові настанови й керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України є обов'язковими для виконання документами та основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Президент України як глава держави, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України (ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки»).

### ***Рада національної безпеки і оборони України***

Відповідно до ст. 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [21] (ст. 3) функціями Ради національної безпеки і оборони України є:



- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони;

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

- 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.

Ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» визначає компетенцію Ради національної безпеки і оборони України:

1) розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо:

- 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;

- проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони;

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

- проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

- матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

- заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних і реальних загроз національним інтересам України;

- доручень, пов'язаних із вивченням конкретних питань і здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки і оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

- залучення контрольних, інспекційних і 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;

- забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні та у світі, визначення потенційних і реальних загроз національним інтересам України;

- питань 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;

2) здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

3) залучає до аналізу інформації посадових осіб і фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

4) ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

5) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

6) координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

7) координує та контролює діяльність 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.

### ***Міністерство закордонних справ України***

Згідно зі ст. 106 Конституції України керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави здійснює Президент України, який представляє країну в міжнародних відносинах, веде переговори та укладає міжнародні договори України, приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає та звільнює глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях, приймає вірчі грамоти дипломатичних представників іноземних держав.

Відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» від 3 квітня 1999 року [43] Міністерство закордонних справ України (МЗС України) як централь-

ний орган виконавчої влади є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації заходів у цій сфері, зокрема й спрямованих на реалізацію стратегічних цілей зовнішньої політики України щодо забезпечення входження України в європейський простір та створення передумов для набуття Україною членства, зокрема, в Європейському Союзі (ЄС), а основними завданнями МЗС України є:

- участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства;
- забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями;
- забезпечення дипломатичними засобами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торгово-економічних та інших інтересів;
- здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі й іншими сторонами, додержанням прав, що випливають із таких договорів для України;
- сприяння входженню України до світового інформаційного простору;
- сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного міжнародного іміджу держави, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера;
- створення сприятливих зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України;
- забезпечення відповідно до наданих повноважень цілісності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України;
- захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;
- забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їхніми громадськими організаціями, координації заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у цій сфері.

### ***Міністерство оборони України***

Після розпаду Радянського Союзу та проголошення в 1991 році незалежності Україна успадкувала одне з найпотужніших угруповань військ у Європі, оснащене ядерною зброєю і відносно сучасними зразками звичайного озброєння та військової техніки. Всього угруповання

військ і сил нараховувало близько 780 тисяч осіб особового складу, 6,5 тис. танків, близько 7 тис. бойових броньованих машин, до 1,5 тис. бойових літаків, понад 350 кораблів та суден забезпечення, 1272 стратегічні ядерні боеголовки міжконтинентальних балістичних ракет і майже 2,5 тис. одиниць тактичної ядерної зброї.

Україна отримала лише окремі фрагменти військової машини Радянського Союзу, і це не були ще Збройні сили незалежної держави. Тому 24 серпня 1991 року Верховна Рада України ухвалила рішення про взяття під свою юрисдикцію всіх розташованих на українському терені військових формувань збройних сил колишнього СРСР і про створення одного з головних відомств – Міністерства оборони України.

Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України є Президент України. Він згідно зі ст. 106 Конституції України здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Міноборони України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами іноземних держав.

Верховна Рада України призначає на посади вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань.

Безпосереднє керівництво Збройними Силами України в мирний та воєнний час здійснює Головнокомандувач Збройних Сил України. Головнокомандувачем Збройних Сил України є за посадою міністр оборони України, якого призначає в установленому порядку Верховна Рада України і який очолює Міністерство оборони України.

Правовою основою діяльності Збройних Сил України є Конституція України, Закон України «Про Збройні Сили України» [18], Закон України «Про оборону України» [17], статuti Збройних Сил України, інші закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, що регулюють відносини в оборонній сфері.

Відповідно до пункту 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про Міністерство оборони України» основними його завданнями є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері оборони і військового будівництва, координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони;
- здійснення військово-політичного та адміністративного управління Збройними Силами, участь у формуванні завдань Збройних Сил;
- здійснення ресурсного забезпечення для підтримання необхідного рівня бойової та мобілізаційної готовності, підготовки Збройних Сил до виконання покладених на них функцій і завдань;

- проведення державної військової кадрової політики, розвиток військової освіти і науки;
- участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на розв'язання соціальних проблем військовослужбовців, а також осіб, звільнених з військової служби у запас або відставку;
- участь у формуванні та вдосконаленні законодавчої бази з питань оборони і воєнної безпеки, контроль за дотриманням законодавства у Збройних Силах і забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про оборону України» основними функціями Генерального штабу Збройних Сил України є проведення розвідувальної та інформаційно-аналітичної діяльності в інтересах підтримання в готовності та бойового застосування Збройних Сил України, для чого він має у своєму складі відповідний структурний підрозділ.

Міністерство оборони України, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні сили України, бере участь у реалізації державної політики з питань оборони і військового будівництва, координує діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування з підготовки держави до оборони. Це міністерство також має аналізувати воєнно-політичну обстановку, визначати рівень воєнної загрози національній безпеці України, забезпечувати функціонування Збройних сил і їх готовність до виконання покладених на них функцій і завдань тощо.

### ***Міністерство внутрішніх справ України***

Основний законодавчий акт, що чітко окреслив завдання та функції органів внутрішніх справ, – Закон України «Про міліцію», ухвалений 20 грудня 1990 року [15]. Цю дату можна вважати точкою відліку в історії української міліції, з якої розпочався процес набуття органами внутрішніх справ України рис цивілізованого правоохоронного відомства.

Нині відповідно до пунктів 3 та 4 Указу Президента України «Про положення про Міністерство внутрішніх справ України» основними завданнями МВС України є:

- організація та координація діяльності органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;
- участь у розробці та реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю;
- забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, вжиття заходів до усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

- організація охорони та оборони внутрішніми військами особливо важливих державних об'єктів;
- забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства;
- забезпечення проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи;
- організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху;
- підготовка органів внутрішніх справ і внутрішніх військ для інтеграції України до Європейського Союзу.

Сьогодні міліція України забезпечує створення умов для ефективного функціонування механізму захисту особи, її життя, честі й гідності, законних прав та інтересів усіх суб'єктів правовідносин незалежно від їхнього статусу. Пріоритетними у цій роботі визначено захист життя, здоров'я та майнових інтересів громадян, запобігання насильницьким злочинам, боротьбі з організованою злочинністю, злочинами у кредитно-фінансовій та банківській системах, сферах приватизації та енергозабезпечення.

### ***Служба безпеки України***

Після проголошення незалежності України відразу постало питання про необхідність реформи колишньої союзно-республіканської системи органів державної безпеки. 20 вересня 1991 року Верховною Радою України було прийнято постанову «Про створення Служби національної безпеки України». Цією ж постановою було ліквідовано Комітет державної безпеки УРСР.

Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, що забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді України.

Відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» [20] (ст. 2) на Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці.

До завдань Служби безпеки України також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України.

Очевидно, що сучасна позиція Служби безпеки України ґрунтується на засадах підпорядкованості контррозвідувальних заходів нормам чинного законодавства, захисту на цій основі прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави як на території України, так і за її межами специфічними засобами і методами спецслужби.

### ***Служба зовнішньої розвідки***

Служба зовнішньої розвідки (СЗР) України є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. У своїй діяльності Служба зовнішньої розвідки України керується Конституцією України, Законом України «Про Службу зовнішньої розвідки» [26], іншими законами та нормативно-правовими актами. Згідно зі згаданим Законом (ст. 3) на Службу зовнішньої розвідки України покладається:

- добування, аналітична обробка та надання розвідувальної інформації Президентові України, Голові Верховної Ради України, Прем'єр-міністрові України та іншим визначеним Президентом України споживачам;
- здійснення спеціальних заходів впливу, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку;
- участь у забезпеченні безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ і членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані з відомостями, що становлять державну таємницю;
- участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією;
- вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України.

Нині триває процес становлення Служби зовнішньої розвідки України як самостійної структури, законодавчого забезпечення її діяльності. Це передбачає вирішення як на загальнодержавному, так і на відомчому рівнях низки проблем правового, економічного й організаційного характеру. Набуття СЗР України статусу самостійного державного органу та виведення її зі складу правоохоронного органу є одним із кроків реформування силових структур України відповідно до принципів демократичної правової держави. Організаційні заходи, що вживаються, здійснюються в контексті загальносвітової тенденції до посилення ролі

розвідки у системах забезпечення безпеки та радикального вдосконалення розвідувальної діяльності. Система управління розвідувальною діяльністю розвивається у напрямі створення таких механізмів, які б чутливо реагували на виникнення нових зовнішніх загроз національній безпеці держави.

### ***Державна прикордонна служба України***

Першочерговим завданням на шляху утвердження України як незалежної держави було забезпечення охорони державного кордону, розвиток, будівництво та комплектування Прикордонних військ. Вирішення цих важливих питань розпочалося з ухвалення Законів «Про державний кордон України» та «Про Прикордонні війська України» [16; 38] та інших законодавчих актів, що регламентують порядок розбудови військ, визначають їх чисельність і комплектування.

У Законі України «Про Державну прикордонну службу України» [23], зокрема у ст. 1, зазначається, що на Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Відповідно до ст. 2 цього закону основними функціями Державної прикордонної служби України є:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;
- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;
- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність» [19; 22];
- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контролюваних прикордонних районів;
- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених



у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

- охорона закордонних дипломатичних установ України;
- координація діяльності військових формувань і відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Ухвалені законодавчі акти дали можливість концептуально визначити прикордонну політику та організувати поетапне будівництво та формування кордонів в Україні. Темпи цього процесу диктувалися динамікою розвитку оперативної обстановки на кордоні, характером міждержавних відносин, необхідністю зв'язків із зарубіжними країнами, а також геополітичним положенням України.

### ***Міністерство надзвичайних ситуацій України***

МНС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, поводження з радіоактивними відходами та вибуховими матеріалами промислового призначення, рятувальної справи, техногенної, пожежної та промислової безпеки, охорони праці, державного гірничого нагляду, створення та функціонування системи страхового фонду документації, а також гідрометеорологічної діяльності.

Згідно з Положенням «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи», затвердженого Указом Президента України від 10 жовтня 2005 року № 1430/2005 [48], основними завданнями МНС України є:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру (*дали* – надзвичайні ситуації), поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, рятувальної справи, техногенної та пожежної безпеки, створення та функціонування системи страхового фонду документації, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

- керівництво у мирний час та особливий період діяльністю єдиної системи цивільного захисту з ліквідації наслідків Чорнобильської ката-

строфи, правового, радіаційного та комплексного медико-санітарного захисту громадян, які постраждали від радіаційних аварій і катастроф або брали участь у ліквідації їх наслідків, а також реабілітації радіоактивно забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій, проведення пошуково-рятувальних робіт, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;

- здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям, профілактики травматизму невинного характеру, готовності органів управління та сил реагування до проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайної ситуації, техногенної небезпеки на потенційно небезпечних об'єктах, а також здійснення державного пожежного нагляду;

- забезпечення в межах своїх повноважень реалізації державної політики щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, здійснення методичного забезпечення та контролю за їхньою діяльністю із зазначених питань;

- здійснення в межах своїх повноважень заходів щодо виконання Державної програми забезпечення безпечного зберігання відпрацьованих високоактивних джерел іонізуючого випромінювання;

- ліквідація наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, реабілітація радіоактивно забруднених територій і забезпечення захисту населення від впливу іонізуючого випромінювання, організація та координація робіт і здійснення заходів щодо комплексного розв'язання проблем, пов'язаних зі зняттям з експлуатації Чорнобильської АЕС і перетворенням об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему;

- організація та координація робіт на території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, інших радіоактивно забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територіях, вирішення в установленому порядку питань фінансування таких робіт, забезпечення охорони здоров'я персоналу, а також громадського порядку на зазначених територіях;

- забезпечення координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ та організацій з питань біологічного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

З-поміж ключових напрямків співробітництва МНС можна назвати контакти і практичні програми взаємодії зі структурами Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи та Європейської Комісії, Центрально-Європейської ініціативи, інших урядових і неурядових організацій, а також розвиток міжнародних зв'язків на двосторонній основі.

Очевидно, що поліпшення системи забезпечення національної безпеки України можливе за умов комплексного підходу до розв'язання питань нормативно-правового, організаційно-управлінського, методичного, інформаційного й експертного забезпечення діяльності органів і сил, засобів національної безпеки України [11; 34].

### ***Недержавна система забезпечення національної безпеки***

Сучасні умови побудови ринкової економіки в Україні поступово відповідно до світової практики зумовлюють створення *недержавної системи забезпечення національної безпеки*. Важливим чинником цього процесу є утворення та функціонування недержавних структур безпеки як важливої та невід'ємної складової системи забезпечення національної безпеки України.

Рівень демократизації суспільства є прямо пропорційним розвитку недержавної системи безпеки. З позиції безпекознавчої парадигми недержавна система безпеки може розглядатись у двоякому плані. З одного боку, вона є об'єктом забезпечення безпеки з боку держави, а з іншого – суб'єктом забезпечення власної безпеки, який самостійно визначає мету, принципи та методи забезпечення безпеки відповідно до чинного законодавства України.

Побудова недержавної системи безпеки має здійснюватися на основі дотримання таких принципів: законність, дотримання прав і свобод громадян, централізоване керування, координація та взаємодія з правоохоронними органами, самостійність, відповідальність за забезпечення безпеки, передова матеріально-технічна оснащеність, прогресуюче стимулювання суб'єктів системи, компетентність, конфіденційність, корпоративна етика, комплексне використання сил і засобів.

Завданнями недержавної системи безпеки є охорона й захист законних прав та інтересів підприємницької структури та її співробітників; збір, аналіз, оцінка та прогнозування даних, що характеризують стан обстановки; вивчення партнерів, клієнтів і конкурентів; своєчасне виявлення можливих планів щодо підприємницької структури та її співробітників з боку зовнішніх джерел загроз; недопущення проникнення до підприємницьких структур економічної розвідки, організованої злочинності й окремих осіб із протиправними намірами; протидія технічному проникненню в злочинних цілях; виявлення, попередження та припинення можливої протиправної й іншої негативної діяльності співробітників господарюючого суб'єкта на шкоду його безпеці; захист співробітників підприємницької структури від насильницьких зазіхань; збереження матеріальних цінностей і відомостей, що складають комерційну, банківську, іншу таємницю, що охороняється законом; добування необхідної інформації для найбільш оптимального вироб-

лення управлінських рішень з питань стратегії і тактики економічної діяльності; фізична й технічна охорона будинків, споруд, території і транспортних засобів; формування в засобах масової інформації, у партнерів і клієнтів сприятливої думки про підприємницьку структуру, що сприяє реалізації планів економічної діяльності; відшкодування матеріального та морального збитку, завданого в результаті неправомірних дій організацій і окремих осіб; контроль за ефективністю функціонування системи безпеки.

Отже, забезпечення безпеки недержавною системою спрямоване на захист законних прав та інтересів підприємців і сприяє загальному розвитку підприємництва в Україні. Недержавна система забезпечення безпеки підприємництва та особи є об'єктивним союзником державної системи й це визначає можливість і необхідність взаємодії державних служб і органів безпеки з представниками недержавної системи безпеки.

Як суб'єкт забезпечення національної безпеки на рівні недержавної системи сьогодні можна розглядати [35; 40]: органи місцевого самоврядування; недержавний (приватний) нотаріат; адвокатуру; недержавні охоронні служби й детективні агентства; громадські об'єднання та окремих громадян.

*Органи місцевого самоврядування.* Соціальні спільноти на муніципальному рівні найвразливіші до діяльності державних органів щодо підвищення якості життя громадян. На місцевому рівні реалізується більшість життєво важливих інтересів особи, соціальної спільноти.

Правовий статус органів місцевого самоврядування загалом характеризується тим, що вони відокремлені від держави і не входять у систему органів державної влади, взаємодіють з ними на основі права, їх загальний статус, принципи організації, основні варіанти організаційних форм, а також найважливіші повноваження встановлені правом; органам місцевого самоврядування надано право вирішувати самостійні питання місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю; загальні принципи та гарантії місцевого самоврядування, встановлені Конституцією України, не можуть бути вільно обмежені будь-яким органом державної влади.

Одним із недержавних суб'єктів забезпечення безпеки особи є *приватний нотаріат*.

При здійсненні нотаріальних дій приватні нотаріуси, з одного боку, керуються законом, а також правовими актами з питань нотаріальної діяльності, що видаються Мін'юстом України. З іншого боку, об'єднання нотаріусів, які займаються приватною нотаріальною практикою, здійснюючи нотаріальні дії, активно беруть участь в організації нотаріальної служби.

Кваліфікована діяльність приватного нотаріату як структурного компонента системи забезпечення недержавної системи безпеки безпосередньо впливає на матеріальний і духовний добробут громадян, сприяє зміцненню безпеки як фізичних, так і юридичних осіб України.

*Адвокатура* покликана виконувати важливі функції, пов'язані з наданням юридичної допомоги громадянам, підприємствам, установам, громадським об'єднанням. Адвокати дають консультації, роз'яснення, довідки, поради з правових питань; складають документи юридичного характеру; є представниками у судах загальної юрисдикції та арбітражних судах у цивільних справах і справах про адміністративні порушення; здійснюють юридичне обслуговування установ, підприємств, організацій на договірній основі; захищають громадян у кримінальних справах тощо.

*Приватні детективні й охоронні служби* надають фізичним і юридичним особам на основі взаємної домовленості послуги із захисту інтересів громадян, охорони майна власників, пошуку безвісті зниклих осіб тощо. Їхня діяльність доповнює роботу правоохоронних органів держави щодо захисту законних прав та інтересів громадян, підприємств і організацій. Відмінність їхньої діяльності від діяльності органів МВС, СБУ та ін. полягає в тому, що приватна детективна й охоронна діяльність здійснюється не через встановлений законом обов'язок, а на комерційній основі та є платною. Послугами приватних підприємств можуть скористатися лише ті фізичні та юридичні особи, які здатні сплатити охоронні й детективні послуги.

На деяких приватних підприємствах створюються служби безпеки, що є структурними підрозділами підприємств і здійснюють як охорону працівників підприємства, його території, майна, так і пошукову діяльність з метою захисту від недобросовісної конкуренції, комерційного шантажу. Службам безпеки забороняється надавати послуги, що не пов'язані із забезпеченням безпеки свого підприємства.

Нині в Україні склалася недержавна система забезпечення безпеки підприємництва, власності, особи та суспільства. Приватні охоронні підприємства досить різні за своїми цілями і завданнями, формами організації діяльності, якісним і кількісним складом, що є основною проблемою при вирішенні питання про розширення ступеня сприяння їм з боку держави.

*Громадські об'єднання* можуть брати участь у виробленні рішень органів державної влади й органів місцевого самоврядування; проводити збори, мітинги, демонстрації, ходи та пікетування; представляти й захищати свої права, своїх членів і учасників, а також інших громадян в органах державної влади, органах місцевого самоврядування; вносити пропозиції щодо поліпшення роботи органів державної влади тощо.

Найстарішою формою громадського об'єднання громадян є профспілки. У своїй діяльності вони незалежні від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, роботодавців, їхніх об'єднань, політичних партій та інших громадських об'єднань, їм не підзвітні й не підконтрольні. Вони захищають права своїх членів на працю, ведуть переговори та укладають з адміністрацією колективні договори, контролюють їх виконання, дотримання законодавства про працю та її охорону, мають право на організацію і проведення страйків відповідно до законодавства. Профспілки мають суттєві юридичні можливості активно впливати на правотворчість з питань захисту соціальних прав та інтересів працівників: можуть вносити пропозиції про прийняття державними органами законів й інших нормативних правових актів стосовно трудової сфери; можуть брати участь у формуванні державних програм з питань охорони праці тощо.

Окрему групу громадських об'єднань громадян представляють релігійні. Конституція України визначила право кожного громадянина на свободу совісті, свободу віросповідання. Громадяни можуть користуватися правом на свободу віросповідання індивідуально, а також спільно, у спосіб створення релігійних об'єднань.

Принциповим у статусі релігійних об'єднань є те, що вони створюються і діють на підставі своїх статутів (положень); не можуть втручатися в діяльність політичних партій; можуть брати участь у соціальному й культурному житті суспільства відповідно до законодавства, що регулює діяльність громадських об'єднань.

Значний внесок у забезпечення екологічної безпеки роблять різні громадські організації «зелених», мобілізуючи спільноту на боротьбу з численними випадками забруднення навколишнього природного середовища та привертаючи увагу влади до цієї гострої проблеми.

Наявність й одночасне функціонування державної та недержавної систем забезпечення національної безпеки створює стабільність у країні й ту необхідну рівновагу, що спроможна зберегти суспільство й державу від розколу, соціальних потрясінь і лих тощо. Стосовно майбутнього їхніх взаємовідносин, то, як вважають учені [29], зростає ймовірність втрати державою монополії на застосування таких форм організованого насильства, що й досі залишаються життєздатними в ядерний вік, і з часом держава стане однією з багатьох дійових осіб. Форма здійснення такого насильства може повернутися до такої, що існувала ще в першій половині XVII ст., а саме до капіталістичного підприємства, яке мало чим відрізняється від багатьох інших і тісно пов'язане з ними. Для деяких з них безпека буде основним видом бізнесу, тоді як для інших – побічним. Одні будуть легальними, інші – кримінальними, хоча з плином часу і в міру на-

копичення досвіду взаємодії між людьми та організаціями (хоча б для того, щоб вивчити методи забезпечення безпеки) ці відмінності, ймовірно, зменшуватимуться.

Налагоджена взаємодія державної та недержавної правоохоронних систем має благотворно впливати на підприємницьку діяльність, що вигідно всім: підприємцям, громадянам, суспільству й державі. Продумана та раціонально організована взаємодія недержавної системи з правоохоронними органами є однією з найважливіших складових ефективності захисту підприємництва.

## 2.2. Місія СЗНБ України

Стратегічне планування тісно пов'язане з метою суб'єктів СЗНБ, їхнім призначенням, цінностями, слабкими й сильними сторонами. Місію визначають, щоб уточнити цілі, філософію та цінності, якими вони керуються. Цілі мають бути соціально корисними і справедливими, а філософія та цінності – благородними, бо інакше органи забезпечення національної безпеки не матимуть змоги заволодіти ресурсами, які їм необхідні, щоб вижити.

Суб'єктам СЗНБ часто важко досягти успіху, якщо вони не бачать перед собою загальної мети. Реалізується це за допомогою місії.

*Місія* – це декларативна узагальнена мета СЗНБ та її суб'єктів, реалізація якої є основним завданням органів забезпечення національної безпеки. Місія пояснює призначення суб'єктів СЗНБ, тобто те, чому вони мають робити те, що вони роблять; стратегічне бачення визначає, яким має стати суб'єкт і як він має поводитися, коли виконає свою місію.

Корисно розвинути місію суб'єктів СЗНБ в якесь початкове бачення успіху, що може згодом стати орієнтиром для визначення стратегічних проблем і розроблення Стратегії НБ, державних програм і цільових планів у сфері національної безпеки. Без бачення успіху керівництво суб'єктів СЗНБ не уявлятиме чітко, як виконувати їхню місію, яка б уособлювала її важливі цілі та цінності. Воно навряд чи зможе відразу точно сформулювати свою місію, але орієнтовне стратегічне бачення допоможе керівництву зрозуміти цілі та цінності організації.

Визначення й узгодження місії суб'єкта СЗНБ забезпечує низку переваг [5; 32]:

- виховує звичку зосереджувати дискусії на тому, що справді важливо;
- чітке розуміння мети організації. Оскільки визначення місії можна вважати головною функцією керівництва, то цей крок підвищує ефективність керівництва;
- чітке бачення мети – надійна основа для розуміння того, які правила допомагають контролювати конфлікт усередині організації, а які

треба змінити. При цьому важливо зазначити, що боротьба за владу насправді точиться заради тих можливостей, які може дати влада. Дискусії щодо ресурсів переважно точаться довкола того, як використання цих ресурсів має регулюватися структурою та принципами діяльності організації;

- згода щодо призначення різних суб'єктів СЗНБ може допомогти по обидва боки конфлікту віддалити завдання від засобів і чітко з'ясувати, до яких цілей треба прагнути та які проблеми розглядати, перш ніж аналізувати різні варіанти дій. Перевага у цьому випадку пов'язана з тим, що більшість конфліктів стосується конкретних варіантів дій – тобто між конфліктуючими сторонами переважно немає згоди щодо того, які переваги дає та чи інша стратегія;

- згода між різними суб'єктами СЗНБ може допомогти їм дотримуватися при розв'язанні конфліктів такої послідовності дій: узгодити цілі, визначити проблеми, а тоді аналізувати та обирати конкретні рішення;

- згода щодо мети суб'єктів СЗНБ забезпечує потужний засіб цивільного контролю над силовими структурами. У разі, якщо мета соціально виправдана й благородна, то згода керівників цих організацій щодо такої мети може піднести їхні дії на вищий моральний рівень, оскільки відстоювання особистих інтересів і деструктивна поведінка будуть неприпустимі;

- привернення уваги до філософії, цінностей та культури. Суб'єкти СЗНБ рідко обговорюють ці питання безпосередньо. Як наслідок, вони мають усі шанси неправильно зрозуміти свої переваги й вади, а отже, припуститися помилки у внутрішній оцінці. Крім того, без розуміння своєї філософії, цінностей та культури члени організацій можуть припуститися суттєвих помилок при розробленні Стратегії НБ, інших документів стратегічної ваги.

Дж. Брайсон [5], автор наведеного вище визначення терміна місія, вважає, що її формулювання має відбуватися в процесі дискусій, мета яких – відповісти на шість запитань.

1. *Хто ми такі?* У цьому питанні йдеться про суть організації: що, на думку її членів, вирізняє цю організацію з-поміж інших, що в ній найважливіше й незмінне. Важливо, щоб члени організації чітко розуміли її сутність, бо найкращим способом впливу на людей є: не казати їм, що вони мають робити, а пояснити, ким вони є. Те ж стосується організації. Питання про сутність організації важливе ще й тому, що воно допомагає розмежувати те, чим організація є, й те, що вона робить. Дуже багато організацій припускаються засадничої помилки, ототожнюючи себе з тим, що вони роблять. Цим вони ненавмисне блокують для себе деякі ефективні способи реагування на зовнішні умови.



2. *Які головні соціальні чи політичні потреби ми покликані задовольняти, або які головні соціальні чи політичні проблеми ми покликані розв'язувати?* Відповідь на це запитання водночас з офіційними обов'язками й повноваженнями організації становить соціальне обґрунтування для існування організації: призначення організації – задовольняти ці потреби або розв'язувати ці проблеми. Тоді організацію можна розглядати як засіб для досягнення якоїсь цілі, а не як самоціль.

3. *Що ми робимо, щоб виявляти, передбачати та задовольняти ці потреби або розв'язувати проблеми?* Це питання допомагає організації не випускати з уваги тих потреб або проблем, на які вона має реагувати. Без зовнішніх стимулів організації спілкуватимуться здебільшого самі з собою, а не із зовнішнім світом. Щоб організації залишалися «здоровими», вони мають підтримувати зв'язок із зовнішнім світом, який би виправдовував їх існування.

Крім того, постійна увага до зовнішніх потреб або проблем має підказати організації, як їй треба змінити місію, офіційні обов'язки й повноваження, спектр послуг або товарів, витрати, фінансування, методи менеджменту та організаційну структуру, щоб зберегти ефективність. Вдалі інновації – це переважно відповідь на реальні потреби або проблеми; самих ефективних технологій недостатньо. Нарешті, часто людей доводиться переконувати, що їх не каратимуть, вони повертатимуться із зовнішнього світу з поганими новинами. Якщо організація відкрито заохочуватиме працівників до контактів із зовнішнім світом, то для посланця, мабуть, буде безпечно приносити погані новини, які організація має почути.

4. *Як ми маємо реагувати на наших головних стейкхолдерів?* Це питання змушує організацію визначитися, які стосунки вона хотіла б налагодити зі своїми головними стейкхолдерами та які цінності вона намагатиметься пропагувати через ці стосунки. Крім того, воно допомагає з'ясувати, що має значення для стейкхолдерів і що організація робить чи могла б робити, щоб дати стейкхолдерам те, що їм потрібно. Якщо ключ до успіху організацій – задоволення головних стейкхолдерів, то що робитиме організація, щоб задовольнити їх?

5. *Якими є наша філософія, цінності та культура?* Чому так важливо аналізувати філософію організації, її головні цінності й культуру, стає зрозуміло на етапі розроблення стратегій: ефективними для організації можуть бути лише ті стратегії, що співзвучні з її філософією, головними цінностями й культурою – інші мають мало шансів на успіх. Через те що організації рідко обговорюють свою філософію, цінності й культуру, вони, на жаль, часто ухвалюють стратегії, приречені на невдачу. Чітко визначити філософію й цінності перед тим, як розробляти стратегії, – один зі способів уникнути цієї помилки.

Мабуть, важливішим є те, що чіткість у розумінні цих питань допоможе організації зберегти чесність і цілісність політики. Якщо організація чітко усвідомлюватиме свою філософію й головні цінності, то їй легше буде відмовитися від тих пропозицій або видів діяльності, які суперечитимуть її принципам, і навпаки, прийняти ті, що співпадатимуть з ними.

6. *Що вирізняє нас з-поміж інших, або у чому полягає наша унікальність?* Ще не так давно усім здавалося, що державні організації «невмирущі». Тепер це не так. Термін «скорочення» сьогодні відомий чи не кожному керівникові державної установи, і чимало державних організацій або їхніх підрозділів зникло, а їхні функції перебрали на себе приватні або неприбуткові організації. Процес приватизації незворотний, і він, мабуть, охоплюватиме щоразу більшу сферу. Кожна державна організація має чітко знати, що робить її самою або ті функції, які вона виконує, особливими чи унікальними, бо інакше вона стане кандидатом для приватизації.

*Місія системи забезпечення національної безпеки* – створення й підтримка необхідного рівня захищеності життєво важливих інтересів усіх об'єктів безпеки, який би гарантував сприятливі умови для безпечного розвитку особи та суспільства, а також сталого розвитку держави.

Вона досягається у спосіб здійснення вираженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, військовій, економічній, соціальній, екологічній, науково-технологічній та інформаційній сферах. Очевидно, що ці поняття мають певні відмінності і їх необхідно розмежовувати.

*Політика забезпечення національної безпеки* – це діяльність політичного керівництва держави для визначення національних цілей, постановки принципів задач щодо захисту національних інтересів та опрацювання форм, методів і способів досягнення цих цілей.

Політика забезпечення національної безпеки має бути заснована на таких основних принципах:

- верховенство права;
- додержання балансу життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави;
- пріоритет національних інтересів;
- взаємна відповідальність особи, суспільства та держави для забезпечення безпеки;
- пріоритет конституційних прав і свобод людини та громадянина під час діяльності із забезпечення національної безпеки;
- законність;
- пріоритет мирних засобів при вирішенні конфліктів;

- інтеграція в міжнародні системи безпеки;
- адекватність заходів системи забезпечення національної безпеки реальним і потенційним загрозам;
- комплексне й достатнє використання сил і засобів;
- забезпечення системної цілісності.

*Сили забезпечення національної безпеки* створюються та розвиваються відповідно до чинного законодавства задля здійснення коротко- та довготермінових державних програм забезпечення національної безпеки. Вони включають: Збройні сили, інші військові формування, воєнні формування та відомства, для яких законодавчо передбачена воєнна служба, а також структурні підрозділи, на які покладені функції забезпечення національної безпеки.

*Засоби забезпечення національної безпеки* – це множина всіх наявних у державі воєнних, політичних, економічних, правових та організаційних ресурсів, послідовне використання яких спрямовується на реалізацію державної політики національної безпеки.

*Ресурси забезпечення національної безпеки* – це воєнна потуга, дипломатичний, економічний і демографічний потенціали держави, об'єктивні особливості її географічного положення, стан довкілля та можливості надр, інтелектуальне багатство тощо.

*Органи забезпечення національної безпеки* – це система законодавчої, виконавчої та судової влад, що реалізують заходи політичного, правового, організаційного, економічного, воєнного й іншого характеру, спрямовані на забезпечення безпеки особи, суспільства та держави.

Місія системи забезпечення національної безпеки досягається за рахунок вирішення низки *завдань*:

- своєчасного прогнозування та виявлення зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України;
- забезпечення суверенітету й територіальної цілісності України, безпеки її кордонів;
- забезпечення на території України безпеки особи та громадянина, її конституційних прав і свобод;
- зміцнення правопорядку та збереження соціально-політичної стабільності суспільства;
- забезпечення повного дотримання законодавства України всіма громадянами, посадовими особами, державними органами, політичними партіями, громадськими та релігійними організаціями;
- підтримання на достатньо високому рівні військового потенціалу держави;
- виявлення, усунення й попередження причин і умов, що породжують злочинність;

- формування умов розвитку громадянського суспільства;
- забезпечення демократичних свобод;
- виконання державою функцій гаранта безпеки особи й суспільства, створення необхідної для цього правової бази та механізму її застосування;
- зміцнення системи правоохоронних органів і передусім структур, що протидіють тероризму, створення умов для їхньої ефективної діяльності;
- залучення державних органів у межах їхньої компетенції до діяльності щодо упередження протиправних дій;
- сприяння врегулюванню конфліктів, включаючи миротворчу діяльність під егідою ООН та інших міжнародних організацій;
- досягнення прогресу у сфері контролю над ядерною зброєю, підтримання стратегічної стабільності у світі на основі виконання державами своїх міжнародних зобов'язань у цій сфері;
- здійснення заходів щодо зміцнення довіри та стабільності, забезпечення міжнародного контролю за експортом товарів і технологій, а також надання послуг військового й подвійного призначення;
- адаптація наявних угод з контролю над озброєннями та із роззброєння до нових умов міжнародних відносин, а також розроблення (за необхідності) нових угод, у першу чергу щодо заходів зміцнення довіри і безпеки;
- розвиток міжнародного співробітництва задля боротьби із транснаціональною злочинністю і тероризмом;
- припинення діяльності транснаціональної організованої злочинності, а також незаконної міграції;
- запобігання радіоактивному забрудненню навколишнього середовища за рахунок підвищення ступеня безпеки технологій, пов'язаних із похованням та утилізацією токсичних промислових і побутових відходів;
- запобігання радіоактивному забрудненню навколишнього середовища, мінімізація наслідків аварії на ЧАЕС;
- створення і запровадження безпечних виробництв, пошук способів практичного використання екологічно чистих джерел енергії, прийняття невідкладних природоохоронних заходів у екологічно небезпечних регіонах України;
- удосконалення організації та здійснення цивільного захисту на території України, якісне вдосконалення єдиної державної системи попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, у тому числі подальша інтеграція її з аналогічними системами закордонних держав;
- удосконалення і захист вітчизняної інфраструктури, інтеграція України у світовий інформаційний простір;
- протидія загрозам в інформаційній сфері.

Задля вирішення завдань системою забезпечення національної безпеки вона має здійснювати відповідні *функції* [4; 11].

*Регулятивна функція* (або розподільча). За рахунок створення специфічної системи структурних елементів, а також особливих нормативно-правових відносин між уже існуючими державними органами забезпечується реалізація заходів щодо запобігання та локалізації конфліктних ситуацій або дій за екстремальних умов (природні катаклізми, економічні катастрофи, соціальні потрясіння, масштабні суспільні заворушення, терористичні акти, спроби неконституційного захоплення влади, організована злочинність, зіткнення на етнічному ґрунті тощо). Спеціально створювані органи системи забезпечення безпеки мають особливий статус та особливі повноваження щодо інших державних органів. Їхнім пропозиціям за умов нормального функціонування суспільної системи має бути притаманний виключно рекомендаційний характер доти, доки державні структури спроможні своїми силами контролювати ситуацію і впливати на її розвиток.

*Акумулятивна функція*. Вона спрямована на вирішення низки важливих завдань: збирання й накопичення інформації, необхідної для прийняття важливих політичних рішень; об'єднання інтелектуального потенціалу вчених, політиків, масових громадських організацій, окремих громадян для проведення експертних оцінок окремих проєктів, постанов, реальної ситуації в регіоні та державі тощо; формування державних матеріальних запасів і людських резервів, призначених для екстремальних ситуацій, і контроль за їх використанням; нагромадження й узагальнення міжнародного досвіду роботи аналогічних структур.

*Аналітична функція*. Спрямована на дослідження й оцінку ступеня внутрішніх та зовнішніх загроз і розроблення відповідних пропозицій та рекомендацій управлінським структурам.

*Прогностична функція*. Дає можливість виявляти тенденції розвитку конфліктних ситуацій, прогнозувати наслідки управлінських рішень з урахуванням їх впливу на навколишнє середовище, політику, економіку, соціальну сферу.

*Компенсаторна функція*. За рахунок створення специфічних структур, матеріальних і людських резервів система забезпечення безпеки спроможна доповнити або компенсувати відсутність у звичайних державних установах можливостей щодо аналізу ступеня розвитку конфліктних ситуацій, наявності матеріальних засобів тощо.

*Інформаційна функція*. Передбачає збирання та опрацювання інформації, її поширення серед населення; формування громадської думки.

*Координуюча функція.* Передбачає певні дії, спрямовані на узгодження роботи різних державних структур за екстремальних умов і на етапі розроблення управлінських рішень. Координація дій потрібна не лише між елементами формальної структури, а й між державою та неформальними об'єднаннями громадян (політичними партіями, громадськими рухами, соціальними верствами й етнічними угрупованнями). Досягнення певного консенсусу з метою зниження внутрішнього соціального напруження – найважливіша умова стабільності соціальної системи.

Форми координації зусиль можуть бути найрізноманітнішими – від мораторію на здійснення масштабних політичних акцій до підтримки певних декретів уряду в кризовій ситуації. Ефективність цієї функції зумовлюється відкритістю системи забезпечення безпеки.

*Силова функція.* За певних екстремальних умов можливостей структурних компонентів державної влади може виявитися недостатньо для запобігання конфлікту, що загрожує перерости у загальнонаціональну катастрофу. Або дії існуючих силових міністерств будуть малоефективні, або в даній ситуації вони недоцільні, зважаючи на специфічність подій, що відбуваються (наприклад, масштабні сепаратистські виступи або дії терористичної групи, або власне військові кризи, що можуть призвести до путчу). За цих умов необхідно мати нечисленні, мобільні, добре підготовлені спецпідрозділи, головне завдання яких – упередження та локалізація конфліктів, а не їх воєнне вирішення.

*Зовнішньополітична функція* передбачає:

а) захист корінних національних інтересів (збереження цілісності держави; захист навколишнього середовища; конституційного ладу; політичної незалежності; забезпечення сприятливих умов розвитку нації; забезпечення зовнішньоекономічних пріоритетів держави; запобігання збройній агресії та силовій загрозі);

б) боротьбу з міжнародним тероризмом, наркоманією і злочинністю;  
в) участь у міжнародних акціях з підтримки миру й безпеки. Підтримка зусиль щодо формування систем колективної безпеки різних рівнів;

г) встановлення тісних дипломатичних, економічних, культурних зв'язків з іншими країнами. Політичне співробітництво при розв'язанні міжнародних проблем (наприклад, проблеми ядерного роззброєння);

г) інші зазначені функції (аналітична, прогностична, інформаційна, координаційна) у зовнішньополітичній сфері.

*Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки* («адміністративний цивільний контроль – це система наглядово-спостережних

заходів і засобів, здійснюваних з боку органів державної влади, демократичний – інститутами громадянського суспільства»), який здійснюють держава та громадянське суспільство над тими структурами, які відносять до «сектору безпеки» (в українському політико-правовому полі вживаним є термін «Воєнна організація та правоохоронні органи» держави).

Нині в Україні створено необхідну правову базу для здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними силами та іншими силовими структурами. Насамперед це Конституція України та низка законів України, зокрема «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про основи національної безпеки України», схвалені Верховною Радою України у 2003 році. А також «Стратегія національної безпеки України» [24; 25; 39]. Найважчий нормативно-правовий фундамент забезпечує чітку вертикаль відносин між вищими органами державної влади та складовими сектору безпеки.

Запровадження демократичного цивільного контролю в правоохоронних структурах має власну специфіку, яку слід враховувати. Головною метою тут має бути попередження й недопущення порушень конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист їхніх законних інтересів і створення умов для прозорості функціонування цих установ.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [27], схвалений парламентом 21 грудня 2006 року, визначає основні повноваження уряду, в тому числі у сфері національної безпеки та оборони, а також встановлює відносини Кабінету Міністрів з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян.

Проте залишаються численні проблеми щодо вдосконалення структури й уточнення функцій суб'єктів системи демократичного цивільного контролю, насамперед Президента, парламенту, уряду, судової влади та громадськості.

Ключова роль у цій системі належить Верховній Раді України, що забезпечує законодавче врегулювання діяльності всіх складових сектору безпеки та оборони, особливо з огляду на розширення законодавчих повноважень за наслідками політичної реформи. Проблемним питанням залишається визначення та розмежування функцій, передусім СБУ, МВС та інших правоохоронних органів у разі їх застосування всередині країни.

Ще одна проблема – організація парламентського контролю за діяльністю спеціальних служб, закритий характер функціонування яких потребує запровадження відповідних механізмів спостереження та прийняття рішень. Йдеться насамперед про розвідувальні органи.

Серед можливих варіантів удосконалення парламентського контролю у цій сфері вважається доцільним створення комітету (чи підкомітету) Верховної Ради України з необхідними контрольними повноваженнями.

Важливою також залишається проблема вдосконалення бюджетного контролю над сектором безпеки та оборони з боку парламенту. На окрему увагу заслуговує формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного періоду. Йдеться про так звані захищені статті у державному бюджеті країни.

Не знято з порядку денного й таке важливе питання, як гармонізація цивільно-військових відносин у суспільстві з відновленням позитивного іміджу військових і вдосконалення системи зв'язків з громадськістю. Відповідно до Розпорядження Президента України від 20 липня 2006 року № 269 створено Громадську раду при Службі безпеки України та затверджено положення про неї. Аналогічні ради (колегії) було засновано у МВС, Міноборони, МНС, Адміністрації Держприкордонслужби та інших центральних органах виконавчої влади у попередні роки.

### ***Критерії безпеки як оцінка діяльності суб'єктів СЗНБ***

Аналіз стейкхолдерів забезпечує корисну інформацію і створює передумови для формування місії. Якщо особи, вповноважені ухвалювати рішення у сфері національної безпеки, дійдуть згоди щодо стейкхолдерів та місії, то з цього мають стати зрозумілими напрями діяльності органів забезпечення національної безпеки, основні правила гри, приблизні (якщо не остаточні) цілі та можливі показники ефективності діяльності, засновані на критеріях безпеки, за якими вони оцінюють роботу основних суб'єктів СЗНБ. Тому завершальним етапом цього кроку стратегічного планування є обґрунтування вибору таких показників для основних об'єктів національної безпеки.

*Критерій безпеки* – всебічна порівняльна оцінка стану безпеки людини, суспільства, держави й довкілля з погляду найважливіших процесів, явищ, параметрів, що відображають її суть. Критерії є якісною оцінкою, на основі якої адекватно визначається рівень безпеки [28].

### **2.3. Критерії безпеки людини**

Що стосується людини, то для того, щоб отримати оцінку впливу негативних чинників на неї, необхідно враховувати ступінь їх впливу на здоров'я і життя, характер змін функціонального стану та мож-



ливостей організму, його потенційні резерви, адаптивні властивості та можливості появи наслідків.

Основу оцінки впливу негативних чинників на організм людини становить біологічний закон кількісної оцінки подразника – *закон Вебера-Фехнера*. Він встановлює залежність між величиною подразника та силою спричинених ним відчуттів – реакція організму прямо пропорційна відносному приросту подразника [3]:

$$dL = a(dR/R),$$

де  $dL$  – елементарне відчуття організму;

$a$  – коефіцієнт пропорційності;

$dR$  – елементарний приріст функції.

Після інтегрування даного виразу можна отримати рівень відчуття подразника:

$$L = 101/g(R/R_0),$$

де  $R_0$  – порогове значення відчуття, тобто мінімальна енергія подразника, що характеризує початок його негативної дії.

Закон Вебера-Фехнера є основою нормування шкідливих чинників. Для того щоб виключити необернені біологічні ефекти, вплив чинників обмежується гранично допустимими рівнями або гранично допустимими концентраціями.

*Гранично допустимий рівень* (ГДР) або *гранично допустимі концентрації* (ГДК) – це максимальні значення чинника, що, впливаючи на людину (ізолювано або в поєднанні з іншими чинниками), не спричиняють у неї та в її нащадків біологічних змін, навіть прихованих і тимчасово компенсованих, у тому числі захворювань, змін реактивності, адаптаційно-компенсаторних можливостей, імунологічних реакцій, порушення фізіологічних циклів, а також психологічних порушень (зниження інтелектуальних та емоційних можливостей, розумової працездатності).

ГДР і ГДК встановлюються для виробничого та навколишнього середовищ.

Показники токсикометрії й критерії токсичності шкідливих речовин – це кількісні показники токсичності й небезпеки шкідливих речовин. Токсичний ефект при дії різних доз і концентрацій шкідливих сполук може спричинити функціональні та структурні (патоморфологічні) зміни або смерть людини. У першому випадку токсичність прийнято розглядати як активні граничні та неактивні дози й концентрації, у другому – як смертельні концентрації.

Смертельні (летальні) дози ( $DL$ ), що проникають в організм через шлунок чи в інший спосіб, або смертельні концентрації ( $CL$ ) можуть спричинити поодинокі випадки загибелі (мінімальні смертельні) або загибель усіх організмів (абсолютно смертельні). Як показники токсичності використовують *середньосмертельні дози й концентрації*:  $DL_{50}$ ,  $CL_{50}$  – це показники абсолютної токсичності.

*Ступінь токсичності речовини* визначається співвідношеннями  $1/DL_{50}$  і  $1/CL_{50}$ ; чим менше значення токсичності, тим вищий її ступінь.

Про небезпеку шкідливих речовин роблять висновки також за допомогою величини границь шкідливої дії (одноразові, хронічні) та границі специфічної дії.

*Границя шкідливої дії* (одноразова, хронічна) – це мінімальна (гранична) концентрація (доза) речовини, у разі дії якої в організмі виникають зміни біологічних показників, що виходять за межі його пристосувальних реакцій, або прихована патологія. Границя одноразової дії позначається –  $Lim_{ac}$ , границя хронічної дії –  $Lim_{ch}$ , границя специфічної дії –  $Lim_{sp}$ .

Для безпеки людини важливе значення має комбінована дія шкідливих речовин. Комбінована дія – це одночасна або послідовна дія на організм кількох шкідливих речовин у разі їх потрапляння туди одним і тим самим шляхом.

Розрізняють кілька видів комбінованої дії шкідливих речовин залежно від ефектів токсичності [14]: адитивний, потенційований, антагоністичний і незалежної дії.

*Адитивна дія* – це сумарний ефект суміші, дорівнює сумі ефектів діючих компонентів.

Ця дія характерна для речовин односпрямованої дії, коли компоненти суміші впливають на одні й ті самі системи організму. Для гігієнічної оцінки повітряного середовища у разі адитивної дії шкідливих речовин використовується рівняння:

$$C_1/ГДК_1 + C_2/ГДК_2 + \dots + C_n/ГДК_n \leq 1,$$

де  $C_1, C_2, \dots, C_n$ , – концентрації кожної речовини у повітрі, мг/м<sup>3</sup>; ГДК<sub>1</sub>, ГДК<sub>2</sub>, ..., ГДК<sub>n</sub> – гранично допустимі концентрації цих сполук.

У разі *потенційованої дії* (синергізму) компоненти суміші діють так, що одна сполука підсилює дію іншої.

*Антагоністична дія* – ефект комбінованої дії менший за очікуваний.

У разі *незалежної дії* ефект не відрізняється від ізольованої дії кожної з речовин окремо.

Для обмеження шкідливого впливу речовин застосовують санітарно-гігієнічне нормування їх вмісту в окремих середовищах [3; 14; 46].

Концентрації регламентують, беручи за основу значення ГДК цих речовин у різних біогеохімічних середовищах:

$$C_i < \text{ГДК}_p \text{ або } \sum C_i / \text{ГДК}_p < 1, i = 1, \dots, n,$$

де  $C_i$  – концентрація  $i$ -ої речовини;  $n$  – число речовин.

Окреме місце серед санітарно-гігієнічних нормативів посідає їх опрацювання для фізичних чинників. Нині встановлені граничні значення й розроблено відповідні нормативи для таких із них, як вібрація й акустичні коливання електромагнітних полів і струмів, іонізуючого випромінювання.

Для потоків енергії граничні значення встановлюються за допомогою виразу:

$$I_i < \text{ГДР}_p \text{ або } \sum I_i / \text{ГДР}_p < 1, i = 1, \dots, n,$$

де  $I_i$  – інтенсивність  $i$ -го потоку енергії;  $n$  – видів енергії.

Конкретні значення ГДК і ГДР встановлюються відповідними державними органами та мають відповідне нормативно-правове закріплення, тобто є юридичним засобом.

Водночас необхідно зазначити, що багато санітарно-гігієнічних норм сьогодні не розробляються, а встановлюються або рекомендуються зверху. Вони можуть стати особливо небезпечними при екстремальних ситуаціях (наприклад, норми радіаційної безпеки після аварії на ЧАЕС).

### ***Критерії безпеки суспільства***

Історично склалося так, що основні критерії безпеки суспільства необхідно шукати в моралі як особливій формі суспільної свідомості й суспільних відносин. Вона є одним з основних способів регуляції вчинків людини, її безпеки за допомогою норм. Таким чином, моральні норми суспільства як визнані ним сукупності системи заборон і є його граничними значеннями.

На думку академіка Н. Н. Мойсеєва, ще на етапі *біологічної еволюції суспільства* першою такою нормою безпеки був принцип «не вбий!». Принцип «не вбий!», як і багато інших принципів людської моралі, пов'язаний передусім із трудовою діяльністю, необхідністю закріплювати трудові навички, зі створенням спеціальної форми пам'яті, здатної забезпечити новий тип спадковості. Це дозволяло не лише зберігати й накопичувати ці навички та набуті знання, а й розвивати їх. Тобто вказана заборона сприяла виживанню тих умільців, які могли не тільки зберігати потрібні знання, навички та майстерність, а й передавати їх наступним поколінням. Принцип «не вбий!»

розв'язував суперечності між «сильним» і «розумним» на користь останнього [33].

На етапі *соціальної еволюції суспільства* не тільки принцип «не вбий!» становив основу моральних норм безпеки людських рас і популяцій. Велику роль відігравали інші принципи, що часто визначалися особливостями релігійного життя людей. Так, християни мали у своєму розпорядженні філософію безпеки, викладену в Біблії. Десять заповідей закону Божого – це, мовою науки, і є ті норми, що визначили концепцію безпеки *Homo sapiens* упродовж двох тисячоліть розвитку цивілізації.

Історія підтвердила справедливість десяти заповідей закону Божого. Вони дозволили цивілізації вижити в умовах загроз, що існували. На основі десяти заповідей формувался світогляд людей, будувалася структура шкали цінностей, створювалися культура й технологічні основи життя, тобто вдосконалювалася соціально-економічна система безпеки й підвищувався рівень захищеності людей від небезпечних факторів, зумовлених природним середовищем та умовами їхнього проживання [9].

Згодом у різні часи ставлення до ризику мінялося полярно – від імперативу Ніцше «живемо з небезпекою», який він уклав в уста Заратустри, і максими кардинала Ришельє: «шкоду, що може бути завдана досить рідко, необхідно сприймати взагалі як несуттєву, тому що уникаючи її в першу чергу, наражають себе на багато інших бід, що неминучі й мають куди більш серйозні наслідки» аж до ідеї «золотої середини» й догматів для нищих духом [44].

Таким чином, перетворення людини в моральну особу історично зумовило формування її здатності сприймати окремі суспільні моральні вимоги як норми безпеки, цілеспрямовано реагувати на них і виробити власну поведінку за допомогою відповідних критеріїв безпеки.

З урахуванням згаданого аналіз критеріїв безпеки можна знайти в роботі А. Бикова й Н. Мурзіна [6], де автори зробили висновок, що, з одного боку, вирішення завдання забезпечення безпеки життєдіяльності людини, суспільства, держави та довкілля пов'язане з ідентифікацією для кожного з об'єктів набору чинників, вплив яких призводить до появи небажаних ефектів, а з іншого – до визначення критеріїв, за допомогою яких можна визначити ступінь небезпеки такого впливу. До групи основних критеріїв безпеки вони віднесли:

- *індивідуальні* (медичні або санітарно-гігієнічні) – призначені обмежувати вплив негативних факторів на людину. За основу кількісного виміру впливу на індивідуум беруться показники індивідуального довічного або річного ризику;

- *генетичні* – призначені зберігати генофонд та обмежувати зростання частоти генетичних хвороб у першому і/або наступних поколіннях. Генетичні критерії безпеки є частиною індивідуальних, але з огляду на їх особливу важливість виокремлюються в особливу групу;

- *психологічні* – відображають ступінь сприйняття/несприйняття суспільством або групою індивідуумів рівня техногенного або природно-техногенного ризику;

- *економічні* – мають забезпечувати сталий довготривалий економічний розвиток. Кількісним критерієм безпеки є величина економічного збитку при великих катастрофах (природних або техногенних), що призводить до дестабілізації економічної системи;

- *технічні* – обмежують виникнення аварій і катастроф (наприклад, жорстке обмеження верхнього рівня ймовірності важкої аварії або обмеження на гранично припустиму кількість шкідливих та екологічно небезпечних речовин, що використовуються у технологічному процесі);

- *біологічні* – мають зберігати біорізноманіття видів (наприклад, у Нідерландах не допускається зменшення видового різноманіття понад 5%). Іншим критерієм, що пропонується для використання, є обмеження на відносне зменшення кількості осіб, чутливих до фактора впливу;

- *ресурсні* – призначені обмежувати й регулювати інтенсивність використання відновлюваних і невідновлюваних природних ресурсів;

- *політико-інформаційні* – передбачають інформованість та участь населення у процесі ухвалення рішень щодо потенційно небезпечних технологій, доступ до будь-якої інформації щодо цих технологій;

- *моральні й правові* – формують нові моральні категорії та цінності, пов'язані з розумінням необхідності подальшого існування цивілізації;

- *ландшафтні* (географічні) – характеризують ступінь захищеності неживої складової ландшафту від антропогенного впливу незалежно від ступеня захищеності суспільства, яке проживає на даній території. Призначені обмежувати негативний екологічний вплив на водозбірні басейни, ґрунти й інші географічні елементи; крім того, у просторі кліматичних параметрів виокремлювати заборонені та прийнятні області.

В історичній науці поступово склалися різні уявлення про розвиток суспільних систем. Вивчення історії може дати новий і багатий матеріал щодо їх виживання і криз у процесі розвитку [1; 30]. Що стосується вивчення критеріїв безпеки держави, то тут класичними можуть стати дві історичні концепції: етногенезу Л. Гумільова й еволюції А. Тойнбі [12; 42].

*Концепція еволюції А. Тойнбі.* На основі величезного історичного матеріалу, порівнюючи розвиток різних цивілізацій, англійський історик А. Тойнбі показав, що на один і той же історичний об'єкт (циві-

лізацію, народ, державу) впливає комплекс чинників. При цьому він ураховував як природні обставини, так і соціальні. Однак не довікля саме по собі впливає на утворення тієї чи іншої спільноти. Цивілізація приходить до людей не внаслідок якогось особливого біологічного дару чи впливу сприятливого географічного середовища, а внаслідок відгуку на виклик за надзвичайно тяжких обставин життя, що змушують спільноти докладати безпрецедентних зусиль для свого виживання. Унаслідок напруження життєвих сил спільнота змушена або деградувати й зникнути, або ж створити нову соціальну організацію.

Він показав, що основою існування людської спільноти є «життєвий порив». Останній – своєрідний могутній потік творчого формування, «потреба творчості» й у міру його ослаблення життя розпадається, перетворюючись на неживу речовину. Саме людина реалізує життєвий порив через свою творчість.

Таким чином, основою етногенезу, якщо зважати на ідеї А. Тойнбі, є виведення з рівноваги тієї чи іншої спільноти. Це може бути як природа, так і людські спільноти. Наприклад, постання найдавніших цивілізацій людства було зумовлене посухою Сахари та переселенням давніх єгиптян у долину Нілу, виклик природи межиріччя Тигру та Євфрату «створив» цивілізацію шумерів, річища Інду – цивілізацію Харалпі, Великої Китайської рівнини – давніх китайців, виклик тропічних джунглів Мексики – майя, неродючого гірського плато Анд – інків, виклик Середземного моря – мінойців та еллінів.

Серед основних ознак, за допомогою яких можна виділити цивілізацію як головний елемент теорії А. Тойнбі, є **деяка кількість людей певної релігійної приналежності, що є критерієм безпеки.**

*Концепція етногенезу Л. Н. Гумільова.* Російський учений Л. Гумільов переосмислив концепцію А. Тойнбі. Однак він спробував спростувати ідею, що розвиток цивілізації спричиняється викликом певних історичних обставин. Концепція «життєвого пориву» А. Тойнбі як продукту історичних (зокрема й природних) обставин була перетворена на пасіонарність – надмір біохімічної енергії живої речовини біосфери, що стає чинником етногенезу. Останній Гумільов виводить з-під влади соціально-економічних чинників і тлумачить як процес суто географічний.

*Етнос*, за Гумільовим, є природно-географічною спільнотою людей, що склалася на засадах оригінального стереотипу поведінки й існує у вигляді енергетичної системи, що протиставляє себе всім іншим спільнотам, а також існує на засадах позитивної компліментарності з властивою їй мозаїчною структурою.

Фактично етногенез розглядається як енергетичний процес. Це і природно: для того, щоб здійснити історичний вчинок, необхідне зусилля.

Це зусилля як акт творення нового має спрямовуватися на подолання інерції обставин доквілля. А це означає, що необхідно здійснити роботу більшу, ніж просто самозбереження та виживання, для якої необхідна енергія.

Пасіонарність є надміром біохімічної енергії живої речовини, вона протилежна до вектора інстинкту та визначає здатність до наднапруги. Носіями пасіонарності є окремі особи – *пасіонарії*. Останні мають відмінну рису поведінки, орієнтовану в бік, протилежний інстинкту самозбереження. Тобто замість того, щоб задовольняти такі як у всіх потреби – розмноження у межах сім'ї, підкоряння усталеним порядкам, пасивне слідування історичним подіям, пасіонарії прагнуть вийти за межі буденності, виявляють виключну невдоволеність станом речей і намагаються подолати усталену інерцію.

На відміну від них, більшість людей Л. М. Гумільовим названо «гармонійними особами», у яких «пасіонарний імпульс рівний за величиною імпульсу самозбереження». Нарешті, він виділив і *субпасіонарів*, у яких переважає імпульс самозбереження, відтак їх змальовано особами вкрай егоїстичними та підступними.

Слід зазначити, що пасіонарність – це той же «життєвий порив» А. Тойнбі, тільки витлумачений як щось, з одного боку, об'єктивне (флуктуація біосфери), а з іншого – містичне: набуття пасіонарності здійснюється внаслідок напівмістичних «пасіонарних поштовхів», що виникають із незрозумілих причин. Однак цим автор концепції хотів пояснити недолік концепції А. Тойнбі: виклик природних обставин існував упродовж тривалої історії людства, однак чому лише у IV тис. до н. е. людство спромоглося на нього відповісти творенням цивілізацій? Чому ці цивілізації занепали, якщо виклик, який їх спричинив, не зник [13]?

Таким чином, центральним у Л. Гумільова є положення про фазу підйому, що настає у разі, **коли число пасіонарів, які відстоюють нові ідеї**, досягає деякого критичного значення, достатнього, щоб завдяки своїм прагненням зробити союзниками основну масу людей, коли вся діяльність народу спрямовується на виконання спільних інтересів етносу (держави), на перемогу етнічного колективу в цілому. Це і є критерієм його безпеки.

### ***Критерії безпеки держави***

Основна відмінність критеріїв безпеки суспільства від критеріїв безпеки держави полягає в тому, що перші розробляються за участю вільного волевиявлення людей, тоді як останні декларуються державою і спрямовані на захищеність життєво важливих інтересів, у першу чергу нації, в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх

і зовнішніх загроз, що забезпечує сталий і поступальний розвиток країни.

Нині в умовах світової фінансово-економічної кризи перед кожною країною з усією гостротою постала проблема підвищення ефективності механізмів відвертання й запобігання загроз національній безпеці в усіх сферах. При цьому важливо, щоб демократична держава виконувала функції організаційно-політичного механізму реалізації цих завдань і не ставила свої інтереси вище інтересів людини.

Останніми роками фахівцями багатьох країн світу приділяється значна увага розробленню нових концептуальних основ державної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку й національної безпеки в нових історичних умовах. Наріжним каменем нової концепції національної безпеки є оцінка стратегічних ризиків, що базується на критеріях безпеки, заснованих на граничних значеннях.

Таблиця 2.1

**Граничні значення розвитку суспільства, що вважаються катастрофічними у світовій практиці [44]**

№ з/п	Назва показника	Гранично-критичне значення	Ймовірнісні соціально-політичні наслідки
1	Рівень промислового виробництва	30–40 %	Деіндустріалізація країни
2	Частка імпортних продуктів харчування	30 %	Стратегічна залежність країни від імпорту
3	Частка в експорті продукції обробної промисловості	45 %	Колоніально-сировинна структура економіки
4	Частка в експорті високотехнологічної продукції	10–15 %	Технологічне відставання економіки
5	Частка у ВВП державних асигнувань на науку	2 %	Руйнування науково-технічного потенціалу
6	Співвідношення доходів 20 % найбагатших і найбідніших громадян	10:1	Антагонізація соціальної структури
7	Частка населення, яка живе за межею бідності	10 %	Люмпенізація населення
8	Співвідношення мінімальної і середньої заробітної плати	1:3	Декваліфікація і пауперизація робочої сили
9	Рівень безробіття	8–10 %	Зростання соціально-знедоленого населення



Закінчення таблиці

№ з/п	Назва показника	Гранично-критичне значення	Ймовірнісні соціально-політичні наслідки
10	Умовний коефіцієнт депопуляції	1	Перевищення смертністю народжуваності
11	Сумарний коефіцієнт народжуваності	2,14-2,15	Відсутність простої зміни населення
12	Середня тривалість життя населення	75–79	Зниження життєздатності країни
13	Частка осіб старших 65 років у загальній чисельності населення	7 %	Старіння населення
14	Надходження для екологічної безпеки, % від ВВП	5 % (Німеччина)	Загроза екологічної катастрофи
15	Екологічні втрати, % до ВВП	5 %	Життєбезпека довкілля
16	Природоохоронні витрати	5 %	Деградація екології
17	Кількість злочинів на 100 осіб	5-6	Криміналізація суспільних відносин
18	Рівень споживання алкоголю, л. абс. на людину на рік	8	Фізична деградація населення
19	Число суїцидів на 100 тис. осіб	3 (в Росії до 1917 р.)	Фрустрація масової свідомості
20	Рівень розповсюдженості психічної патології на 1000 осіб	284 (1992 р.) 360 (2010 р.)	Руйнування особистості
21	Частка громадян, які виступають за кардинальну зміну політичної системи	40 %	Делегітимізація влади
22	Рівень довіри населення до центральних органів влади	25 %	Відторгнення влади народом

Заслужують на увагу результати, отримані російськими вченими за допомогою такого підходу. Вони вважають, що ситуація в Росії – унікальна, якої ще не знала історія. Так, багато параметрів розвитку суспільства й економіки знаходяться в закритичній області. Вони пояснюють це так: з теоретичної точки зору це означає, що низка основних параметрів, що характеризують безпеку людини, суспільства, держави та довкілля, швидко змінюється з часом. А природні й техногенні катастрофи у сучасному кризовому стані виявилися значно тісніше пов'язаними із соціогенними лихами, ніж у випадку сталого,

нормального розвитку. Як наслідок – неефективність багатьох традиційних методів ухвалення рішень і керування ризиком, захистом населення [8; 10].

Нині на практиці намагаються використовувати значну кількість таких критеріїв безпеки, що характеризували б ступінь захищеності різних об'єктів національної безпеки. Очевидний на перший погляд зв'язок між ретельним урахуванням усіх негативних чинників на людину, на кожен з елементів соціальних систем, держави, довкілля призводить у цілому до вельми складних висновків щодо безпеки на основі цих критеріїв. При цьому залишається без відповіді питання про те, за допомогою якого з цих критеріїв робити остаточний висновок про стан національної безпеки.

Крім того, характеризуючи стан безпеки кожного з елементів системи, вони не відповідають на запитання про ступінь захищеності суспільства в цілому. На нашу думку, необхідно користуватися невеликою кількістю критеріїв безпеки й отриманих за їх допомогою інтегральних оцінок стану національної безпеки.

У зв'язку з цим розглянемо підхід, у якому розглядаються питання про те, якою мірою держави отримують у спадок нормативно закріплені уявлення про цінності життя. На думку авторів, це вельми впливає на стан їх безпеки й виражається за допомогою співвідношення [2]:

$$C = \left[ \frac{D(1-B)G}{(H\Delta^2)} \right]^{70\Delta} \times \frac{G}{P}$$

де враховано: соціально-економічні показники – національний дохід ( $D$ ), частка в ньому витрат, не пов'язаних із соціальним відтворенням суспільства, що реконструюється за часткою в національному доході воєнних витрат ( $B$ ), частка в особистому доході витрат на харчування ( $P$ , у %); демографічні показники – чисельність населення ( $H$ ); середня тривалість майбутнього життя при народженні, в роках ( $G$ ); коефіцієнт смертності ( $\Delta$ , у %).

Запропонований підхід дає змогу порівнювати між собою як різні країни, так і кожен окрему країну на різних етапах її розвитку, втілювати життєві цінності. Вибір показників визначався їх високою значимістю для результату. Соціально-економічні й демографічні показники, наведені в цій формулі, взаємопов'язані в один інтегральний показник, де найважливішу роль відіграють демографічні компоненти.

Особливої уваги заслуговують підходи, що базуються на методах теорії інформації і за допомогою яких знаходяться граничні значення без-

печного функціонування різних соціальних систем, у тому числі й держав. На думку прихильників таких підходів [41], існує деякий загальний чинник, що створює перепони нормальному розвитку майже всіх без винятку соціальних систем. Ця тенденція полягає в тому, що система має перейти через точку оптимального співвідношення:

$$H_r/I_s = (20\%)/(80\%),$$

де  $H_r$  – реальна ентропія,

а  $I_s$  – структурна інформація системи і  $I_s = H_{max} - H_r$ .

Звичайна соціальна система, що розвивається, досягнувши цього значення, може перейти на наступний ієрархічний рівень розвитку, розпочати утворювати між елементами попереднього рівня нові інформаційні зв'язки.

Очевидно, що тільки за умови обмеження розвитку нижнього рівня можна утворювати різноманітні функції і структури верхніх рівнів соціальних систем. Автор вважає, що в цьому полягає проблема пошуку оптимального співвідношення детермінації ( $I_s$ ) і невизначеності ( $H_r$ ) громадян та їх колективів як складових елементів соціальних систем.

Третім кроком у процесі аналізу є спроба оцінити, наскільки добре працює СЗНБ, її суб'єкти за критеріями безпеки стейхолдерів. Ця оцінка не має бути дуже глибокою, коли вже самі критерії безпеки потребують вибору певних показників (індикаторів) безпеки. У цьому разі для оцінки стану безпеки важливе значення мають не самі показники, а їх граничні значення.

Це пов'язано з тим, що сучасне суспільство з його системним баченням проблем безпеки, озброєне знаннями синергетики й нелінійної динаміки, намагається розробити такі критерії безпеки, що базуються на граничних значеннях, основу яких складають уявлення про збереження структурних зв'язків як між окремими елементами у суспільстві та докільям, так і між суспільством у цілому й докільям [9].

*Граничні значення* – граничні величини, недотримання яких заважає нормальному розвитку людини, суспільства, держави й докілья, призводить до утворення негативних, руйнівних тенденцій.

Критерії безпеки є ширшим поняттям, ніж граничні значення.

На думку А. Возженнікова [7], першим необхідним кроком будь-яких системних досліджень національної безпеки має бути визначення меж, тобто критичних значень параметрів різних сфер безпеки. Другим кроком досліджень має бути вивчення реакції системи на її відхилення від гомеостатичної межі. Таким чином, залежність між показниками безпеки й граничними значеннями необхідно розгляда-

ти в динаміці, а в разі значного відхилення від них вони мають бути ретельно вивчені.

Поняття динамічної стійкості тісно пов'язане з механізмом гомеостазу, механізмом збереження інваріантності деяких суттєвих характеристик систем безпеки незалежно від зовнішніх впливів.

*Гомеостаз* – це специфічне, фактично біологічне явище, що окреслює сталість певного набору характеристик, за умови підтримання яких зберігається життєдіяльність системи. Гомеостаз окреслює ще одну характеристику – спротив системи намаганням зовнішніх факторів змінити сталі внутрішні характеристики.

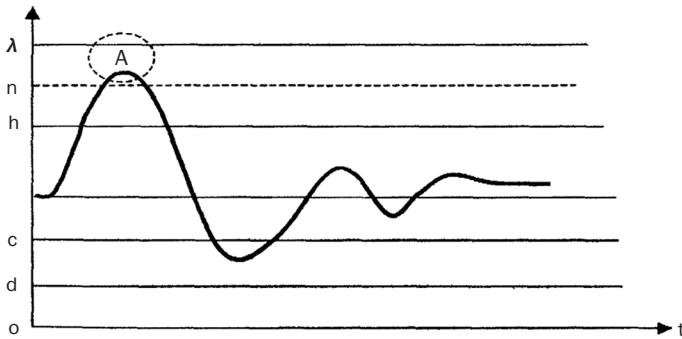
Механізм гомеостазу визначає умови безпечного існування людини, суспільства, екосистем, а також держави в цілому. Адже саме розуміння безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави, а також довкілля від різних загроз потребує визначення допустимих величин негативних впливів на об'єкти безпеки, що не призвели б до їх загибелі чи деградації. Без знань межі безпечних умов життєдіяльності є неможливим захист життєво важливих інтересів об'єктів безпеки [31; 36].

Кожна система має параметри, що є для неї основними, життєво важливими й від значення яких залежить відповідь на запитання, чи існує сама система. Гомеостаз системи зберігає саме ці параметри й тим самим підтримує існування самої системи.

Розрізняють два види гомеостазу: *системний* (загальний), що забезпечує зберігання інтегративної (цілісної) якості, та *частковий* – за окремою його компонентою [37]. Такий поділ є дуже важливим для урахування повноважень та обов'язків СЗНБ взагалі та її суб'єктів зокрема.

Вплив зміни системних параметрів на систему неоднаковий, залежить, зокрема, від діапазону змін. Рисунок 2.2 ілюструє процес змін у часі системоутворюючого параметра  $X$ . Поки його значення не виходить за межі області  $\{ad\}$ , тобто  $d < X < a$ , система зберігає свою інтегративну якість. Вихід значення параметра  $X$  за межі області часткового гомеостазу  $\{bc\}$  веде до переходу системи в новий якісний стан, але не до руйнування системи. З виходом же значення параметра  $X$  за межі області системного гомеостазу  $\{ad\}$  система втрачає свою інтегративну якість і за визначенням перестає існувати. Области  $\{av\}$  і  $\{cd\}$  відповідають частковому системному гомеостазу. Наближення інтегративних параметрів системи до гранично допустимих значень може створити ситуацію системної кризи, коли подальше існування системи ставиться під сумнів. Тут вона вступає в зону біфуркації (зона  $A$  на рис. 2.2), тому майбутнє системи стає непередбачуваним. Під впливом найменших флуктуацій, зовнішніх чи внутрішніх, вона

або повернеться до нормального стану, або перейде в інший стан, набувши нової якості.



**Рис. 2.2.** Лінія коливань системного (інтегрального) параметра  $X$  упродовж часу  $t$  [14]

У суспільстві й державі межі гомеостазу визначаються системою забезпечення національної безпеки. Тому знання гомеостатичних меж визначає діяльність органів і сил забезпечення національної безпеки.

Останнім часом багато фахівців поділяють думку, що оптимально стійка система має перебувати в коливальному режимі поміж рівномірним розподілом і розподілом згідно з правилом «золотого перетину» [45; 47], у феномені якого вчені вже давно вбачають ознаку гармонії природи та структурної єдності всіх її об'єктів.

## Висновки

Стратегічне планування у сфері національної безпеки безпосередньо пов'язується з його спрямованістю на задоволення потреб головних стейкхолдерів. Тому аналіз стейкхолдерів – важлива прелюдія до формулювання місії, і він має дуже важливе значення для стратегічного планування. При цьому необхідно враховувати, що офіційні обов'язки та повноваження накладаються ззовні, їх можна розглядати як обов'язкові умови, що мають виконувати органи забезпечення національної безпеки. Місія виникає радше із середини – вона визначає призначення СЗНБ та її суб'єктів.

У разі, коли особи, уповноважені ухвалювати рішення у сфері національної безпеки, доходять згоди щодо стейкхолдерів та місії і визначають цілі та напрями діяльності органів забезпечення національної

безпеки, то можливими показниками ефективності діяльності є критерії безпеки людини, суспільства й держави. За їх допомогою оцінюють роботу основних суб'єктів СЗНБ у межах гомеостазу. Знання гомеостатичних меж визначає діяльність органів і сил забезпечення національної безпеки.

1. Арманд, А. Д. Анатомія кризисов / А. Д. Арманд, Д. И. Люри, В. В. Жерин [и др.]. – М.: Наука, 1999. – 238 с.
2. Ахиезер, А. Критические пороги социальных систем // Общественные науки и современность / А. Ахиезер, Г. Гольц. – 1992. – № 1. – С. 45–56.
3. Белов, С. В. Безопасность жизнедеятельности. Учебник для вузов / С. В. Белов, А. В. Ильницкая [и др.]; под общ. ред. С. В. Белова. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Высш. шк., 1999. – 448 с.
4. Бодрук, О. С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти / О. С. Бодрук. – К.: ННПМБ, 2001. – 300 с.
5. Брайсон, Дж. М. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. Брайсон. – Львів: Літопис, 2004. – 352 с.
6. Быков, А. Проблемы анализа безопасности человека, общества и природы / А. Быков, Н. Мурзин. – СПб.: Наука, 1997. – 247 с.
7. Возженников, А. В. Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А. В. Возженников. – М.: НПО «МОДУЛЬ», 2000. – 240 с.
8. Воробьев, Ю. Л. Управление риском и устойчивое развитие. Человеческое измерение / Ю. Л. Воробьев, Г. Г. Малинецкий, Н. А. Махутов // Общественные науки и современность. – 2000. – № 6. – С. 150–162.
9. Воробьев, Ю. Л. Безопасность – условие жизнеорганизации XXI века / Ю. Л. Воробьев // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2001. – №1. – С. 5–11.
10. Воробьев, Ю. Л. Национальная безопасность и управление стратегическими рисками в России // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях / Ю. Л. Воробьев. – 2002. – № 5. – С. 6–14.
11. Горбулін, В. П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К.: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2007. – 592 с.
12. Гумилев, Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. 3-е изд., стереотипное / Л. Н. Гумилев. – Л.: Гидрометеиздат, 1990. – 528 с.
13. Даймонд, Дж. Коллапс. Почему одни общества выживают, а другие умирают / Дж. Даймонд. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. – 768 с.
14. Зазальна гігієна: підручник / Є. Г. Гончарук, Ю. І. Кундієв, В. Г. Бардов [та ін.]; за ред. Є. Г. Гончарука. – К.: Вища шк., 1995. – 552 с.
15. Про міліцію: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
16. Про державний кордон України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
17. Про оборону України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
18. Про Збройні Сили України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
19. Про оперативну-розшукову діяльність: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
20. Про Службу безпеки України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

21. *Про Раду національної безпеки і оборони України*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – С. 237.
22. *Про розвідувальні органи України*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 9. – С. 94.
23. *Про Державну прикордонну службу України*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
24. *Про основи національної безпеки України*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – С. 351.
25. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
26. *Про Службу зовнішньої розвідки України*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 8. – Ст. 94.
27. *Про Кабінет Міністрів України*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 323.
28. *Качинський, А. Б.* Безпека, загрози та ризик / А. Б. Качинський. – К. : ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. – 472 с.
29. *Кревельд, М.* Расцвет и упадок государства / М. Кревельд. – М. : ИРИСЭН, 2006. – 514 с.
30. *Крисаченко, В. С.* Україна: природа і люди / В. С. Крисаченко, О. І. Мосцяєв. – К. : НІСД, 2002. – 623 с.
31. *Лесков, М. А.* Гомеостатические процессы и теория безопасности // Безопасность / М. А. Лесков. – 1994. – № 4. – С. 66–75.
32. *Мінцберг, Г.* Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К. : Видавництво Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
33. *Моисеев, Н. Н.* Алгоритмы развития. – М. : Наука, 1987. – 304 с.
34. *Новицький, Г. В.* Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України / Г. В. Новицький. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
35. *Общая теория национальной безопасности. Учебник* / под общ. ред. А. А. Прохожева. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
36. *Петров, В. К.* Устойчивость государства / В. К. Петров, С. Г. Селиванов. – М. : Экономика, 2005. – 491 с.
37. *Прангишвили, И. В.* Системный подход и общесистемные закономерности / И. В. Прангишвили. – М. : СИНТЕГ, 2000. – 528 с.
38. *Про Прикордонні війська України*: постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 51. – С. 735.
39. *Про Стратегію національної безпеки України*: указ Президента України // Стратегічна панорама. – 2007. – № 1. – С. 3–13.
40. *Прохожев, А. А.* Теория развития и безопасности человека и общества / А. А. Прохожев. – М. : Ин-октаво, 2006. – 288 с.
41. *Седов, Е. А.* Информационно-энтропийные свойства социальных систем // Общественные науки и современность / Е. А. Седов. – 1993. – № 5. – С. 92–100.
42. *Тойнби, А. Дж.* Постигание истории / А. Дж. Тойнби. – М. : Прогресс, 1991. – 736 с.
43. *Про положення про Міністерство закордонних справ України*: указ Президента України від 3.04.1999 р. № 301 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 14. – С. 550.
44. *Управление риском: Риск. Устойчивое развитие. Синергетика.* – М. : Наука, 2000. – 431 с. (Серия «Кибернетика: неограниченные возможности и возможные ограничения».)
45. *Харитонов, А. Я.* Физико-математическая модель внутренней безопасности сложных систем / А. Я. Харитонов // Безопасность. 1995. – № 5-6. – С. 105–108.

46. Хотунцев, Ю. Л. Экология и экологическая безопасность: Учебное пособие для студентов высших педагогических учебных заведений / Ю. Л. Хотунцев. – М. : Издательский центр «Академия», 2002. – 480 с.

47. Шевелев, И. Ш. Золотое сечение: Три взгляда на природу гармонии / И. Ш. Шевелев, М. А. Марутаев, И. П. Шмелев. – М. : Стройиздат, 1990. – 343 с.

48. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>



## РОЗДІЛ 3.

### **SWOT-АНАЛІЗ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Досліджується питання застосування методології SWOT-аналізу для вирішення основних проблем стратегічного планування національної безпеки, що враховують стан внутрішньої та зовнішньої безпеки. Визначаються основні правила, а також кроки здійснення даної системної технології.*

Захищеність національних інтересів держави залежить від того, наскільки успішно система забезпечення національної безпеки здатна реагувати на виклики та загрози. При цьому важливого значення набуває аналіз зовнішнього та внутрішнього безпекових середовищ. Врахування взаємозалежності та взаємопов'язаності цих основних складових національної безпеки з можливостями держави створює умови для успішного вирішення проблеми захищеності інтересів особи, суспільства та держави [4; 6].

Нині однією з найуспішніших системних технологій, що дає змогу оцінити в комплексі вплив зовнішніх і внутрішніх чинників, сильні і слабкі сторони та можливості держави, що впливають на стан захищеності інтересів особи, суспільства та держави, є *SWOT*-аналіз.

#### **3.1. SWOT-аналіз – необхідний інструмент стратегічного планування національної безпеки**

Абревіатура *SWOT* була запропонована професором К. Ендрюсом у 1963 році на конференції в Гарварді, присвяченій проблемам бізнес-політики. Спочатку *SWOT*-аналіз був покликаний структурувати знання про поточну ситуацію й тенденції. Однак у 1965 році четверо професорів Гарвардського університету – Лоренед, Крістенсен, Ендрю і Гут запропонували сучасну технологію використання *SWOT*-методу для розроблення стратегії поведінки організації [1].

У загальному вигляді *SWOT*-аналіз не містить економічних категорій, тому нині він зарекомендував себе як зручна універсальна методологія, що використовується для розроблення стратегій у найрізноманітніших областях життєдіяльності. *SWOT*-аналіз є обов'язковим попереднім етапом при підготовці будь-якого рівня стратегічних планів [5; 7].

Дані, отримані в результаті застосування *SWOT*-аналізу, можуть слугувати базовими засадами для розроблення стратегічних цілей, допомогти групі фахівців розробити ефективну стратегію врегулювання проблем національної безпеки. Суть *SWOT*-методу стратегічного планування полягає у виокремленні чотирьох категорій:

- *Strengths* – сильні сторони;
- *Weaknesses* – слабкі сторони;
- *Opportunities* – можливості;
- *Threats* – загрози.

Абревіатуру *SWOT* можна наглядно представити у вигляді таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Табличне представлення акроніму *SWOT*

	Позитивний вплив	Негативний вплив
Внутрішнє середовище	Strengths	Weaknesses
Зовнішнє середовище	Opportunities	Threats

**Слабкі сторони** національної безпеки держави – це відсутність важливих елементів системи забезпечення національної безпеки або заходів, що досі не вдається здійснити у сфері національної безпеки порівняно з іншими державами, внаслідок чого вона потрапляє у несприятливе воєнне, політичне, економічне, інформаційне, екологічне тощо становище.

**Сильні сторони** системи забезпечення національної безпеки держави – це особливі успіхи порівняно з іншими державами, що дають їй додаткові переваги при здійсненні державної політики національної безпеки (досвід, доступ до унікальних ресурсів, наявність передових технологій та сучасного устаткування, висока кваліфікація персоналу, висока якість продукції тощо).

**Можливості** – це сприятливі обставини, які система забезпечення національної безпеки держави може використати для отримання переваги політичними конкурентами (наприклад, погіршення політичних, геополітичних позицій конкурентів, отримання нових технологій виробництва вітчизняної продукції, зростання рівня доходів населення тощо).

**Загроза** – можливість чи неминучість виникнення соціальних, природних або техногенних явищ із прогнозованими, але неконтрольованими небажаними подіями, що можуть статися у певний момент часу в межах даної території, спричинити смерть людей і завдати шкоди їхньому здоров'ю, призвести до матеріальних і фінансових збитків, погіршити стан довкілля тощо.

Результати застосування *SWOT*-аналізу дають змогу оцінити спроможність держави за рахунок власних сил і ресурсів реалізувати на-

явні можливості та протистояти загрозам, а також подолати внутрішні недоліки для здійснення державної політики національної безпеки.

*SWOT*-аналіз – вид діяльності, що залежить в основному від наявної інформації та ще певної частки стратегічного відчуття. Корисні відомості про стан національної безпеки держави, необхідні для його здійснення, містяться в офіційних документах (доктринах, концепціях, стратегіях, законах, програмах, указах тощо), державних статистичних даних, вітчизняних і закордонних відкритих джерелах інформації, наукових розробках і публікаціях, заявах і висловлюваннях вищих посадових осіб держави, результатах соціологічних опитувань громадської думки населення, а також – в інформації з обмеженим доступом.

Відзначимо, що в Україні інформація з обмеженим доступом поділяється на два різновиди – *таємну* та *конфіденційну*. Відповідно до Закону України «Про інформацію» до таємної інформації відносять такі відомості, розголошення яких завдає шкоди особі, суспільству та державі, а також ту, до складу якої відносять державну або іншу визначену законом таємницю. Перелік видів таємної інформації визначається державою і закріплюється законодавчо.

Усе, що необхідно зробити, – це зібрати всі ці розрізнені дані, проаналізувати та впорядкувати їх. Для збору й аналізу даної інформації бажано залучати провідних фахівців із різних сфер національної безпеки.

### 3.2. Правила здійснення *SWOT*-аналізу

Для проведення *SWOT*-аналізу не потрібні ні великі бази даних, ні формальна підготовка. Разом з тим, властива йому простота може призвести до поспішних і необґрунтованих висновків. Щоб уникнути зазначених помилок і здобути максимум користі зі *SWOT*-аналізу, необхідно дотримуватися таких правил.

**Правило 1.** Для кожного *SWOT*-аналізу необхідно точно визначити сферу національної безпеки. Здійснити загальний аналіз, що охоплює весь сектор безпеки, має загальний характер і є менш корисним для осіб, які ухвалюють виконавчі рішення і спрямовують свою діяльність на прогнозування та відвертання загроз національній безпеці. Натомість фокусування *SWOT*-аналізу на її конкретній сфері допоможе з'ясувати найважливіші сильні та слабкі сторони, можливості та загрози.

**Правило 2.** Необхідно чітко з'ясувати відмінності між елементами *SWOT*-аналізу: сильні та слабкі сторони, можливості та загрози. Сильні та слабкі сторони – це внутрішні характеристики держави, отже, значною мірою їй підконтрольні. А можливості та загрози, пов'язані з характеристиками зовнішньополітичного середовища, державою не контролюються.

**Правило 3.** Деякі фактори важко однозначно віднести до зовнішнього або внутрішнього безпекових середовищ. При цьому головний критерій – чи впливає держава на цей фактор? Якщо держава може контролювати фактор – відносьте його до внутрішнього середовища, якщо ні – це фактор зовнішнього середовища. Інші фактори можна одночасно відносити як до сильних сторін, так і до слабких. Спробуйте деталізувати фактор. У такому разі стане зрозуміло, що можна віднести до переваг, а що – до недоліків.

**Правило 4.** Сторони можуть вважатися сильними та слабкими лише за умови визнання їх політичними конкурентами, провідними експертами та фахівцями. При здійсненні *SWOT*-аналізу необхідно враховувати тільки найвагоміші переваги та недоліки. Вони мають визначатися на тлі практичних заходів, що здійснюють політичні конкуренти у сфері національної безпеки. Зрештою, сильних і слабких сторін може стати занадто багато, що ускладнить визначення їх пріоритетності. Щоб уникнути цього, сильні та слабкі сторони необхідно розглянути за ранжиrom з погляду політичних конкурентів.

**Правило 5.** Будьте реалістичними та об'єктивними, не видавайте бажане за дійсне. Для цього необхідно використовувати різну наявну інформацію. Не завжди *SWOT*-аналіз здійснюють за допомогою детальних моніторингових досліджень, не можна також довіряти його одній особі, оскільки за якістю виконання він не буде таким точним і корисним, як аналіз, здійснений у спосіб групової дискусії та обміну ідеями. Важливо розуміти, що *SWOT*-аналіз – це не простий перелік поглядів експертів і фахівців з проблем національної безпеки. Він має бути заснованим на об'єктивних фактах і даних наукових досліджень.

**Правило 6.** Уникайте надмірних і двозначних заяв. Чим точніші твердження, тим *SWOT*-аналіз буде кориснішим. Для з'ясування проблемних питань національної безпеки держави необхідно зіставити своє бачення стану національної безпеки держави з тим, яким ви бачите його в майбутньому.

**Правило 7.** Пам'ятайте, часто можливості й загрози можуть переходити у свою протилежність. Так, своєчасно нереалізована можливість може стати загрозою, якщо нею скористається політичний конкурент. І навпаки, вчасно відвернута загроза може створити для держави додаткову сильну сторону в тому випадку, якщо конкуренти не усунули цю ж загрозу.

**Правило 8.** За однакових умов використання ресурсів стратегія державної політики національної безпеки, розроблена за допомогою *SWOT*-аналізу, має бути спрямованою на максимально ефективне використання своїх сильних сторін і переваг для компенсації слабких сторін і відвертання реальних і потенційних загроз.

**Правило 9.** Пам'ятайте, *SWOT*-аналіз – аналітичний інструмент розроблення стратегії державної політики національної безпеки держави, заснований переважно на суб'єктивних оцінках.

### 3.3. Базовий *SWOT*-перелік

#### **Крок 1. Визначення сильних і слабких сторін**

Для того, щоб визначити слабкі й сильні сторони національної безпеки держави, необхідно:

- скласти список параметрів, за допомогою яких вони оцінюватимуться;
- для кожного параметра визначити, що є сильною, а що – слабкою стороною;
- кількісно оцінити пріоритети параметрів.

Очевидно, що передумовою повнозначного оцінювання та суттєвим елементом успішного впровадження *SWOT*-аналізу як аналітичного інструменту розроблення стратегії державної політики національної безпеки держави є специфікація заданого списку параметрів. З одного боку, цей список має всебічно відображати негативний розвиток подій у суспільстві загалом і в конкретних сферах життєдіяльності зокрема. З іншого – весь спектр геополітичних факторів впливу на міжнародну та національну безпеку держави. Найбільш повний список таких параметрів (118 показників) можна знайти у роботі [4].

Необхідно зазначити, що при здійсненні *SWOT*-аналізу цей метод (як і будь-який інший інструмент стратегічного аналізу) має справу з параметрами, що характеризуються складністю і невизначеністю (в тому числі через відсутність повної інформації про них), і тому потребують більшої уваги, ретельного відбору та вдумливого аналізу статистичних і фактологічних даних, оцінки їхніх пріоритетів. Часто важко зрозуміти, які із запропонованих параметрів насправді є основними. Включення окремих параметрів тісно пов'язане з типовою помилкою – намаганням залучити до загального списку якомога більше їх число. Кількість параметрів не має бути більшою, ніж 5–7. У разі їх більшої кількості здійснення реального *SWOT*-аналізу стає неможливим.

Для оцінки відносної значимості окремих параметрів зовнішнього і внутрішнього безпекових середовищ для системи забезпечення національної безпеки держави може бути застосований *метод складання профілю* [3]. Метод складання профілю середовища полягає в наступному. У таблицю профілю середовища (табл. 3.2) виписуються окремі чинники середовища. Кожному з чинників експертним шляхом дається:

- оцінка його важливості для галузі за шкалою: 3 – сильне значення, 2 – помірне значення, 1 – слабе значення;

- оцінка його впливу на організацію за шкалою: 3 – сильний вплив, 2 – помірний вплив, 1 – слабкий вплив, 0 – відсутність впливу;
- оцінка спрямованості впливу за шкалою: +1 – позитивна спрямованість, -1 – негативна спрямованість.

Таблиця 3.2

### Профіль середовища

Фактори середовища	Важливість для галузі <i>A</i>	Вплив на організацію <i>B</i>	Спрямованість впливу <i>C</i>	Ступінь важливості $D = A \cdot B \cdot C$
...	...	...	...	...

Далі всі три експертні оцінки перемножують і отримують інтегральну оцінку, що показує ступінь важливості чинника для держави. За цією оцінкою особи, які ухвалюють відповідальні рішення у сфері національної безпеки, можуть зробити висновок, які з чинників середовища мають відносно важливіше значення, отже, заслуговують на якнайбільшу увагу, а які чинники заслуговують на меншу увагу.

Далі потрібно заповнити таблицю 3.3. Робиться це так: у перший стовпчик записуються параметри оцінки, а в другий і третій – ті сильні й слабкі сторони національної безпеки, що існують у цій галузі.

Таблиця 3.3

### Визначення сильних і слабких сторін національної безпеки

Параметри / Оцінки	Сильні сторони	Слабкі сторони
Параметр 1	Сильна сторона 1	Слабка сторона 1
Параметр 2	Сильна сторона 2	Слабка сторона 2
...	...	...
Параметр 7	Сильна сторона 7	Слабка сторона 7

Очевидно, що дослідження внутрішнього безпекового середовища держави передбачає детальний аналіз її внутрішніх організаційних процесів і особливостей організаційної структури, де основною метою виявлення сильних і слабких сторін системи забезпечення національної безпеки є аналіз аналогічних ресурсів і можливостей основних політичних конкурентів.

#### **Крок 2. Визначення загроз і можливостей**

Другий крок *SWOT*-аналізу – це оцінка ситуації зовнішнього середовища. За його допомогою аналізуються реальні загрози та можливості системи забезпечення національної безпеки.

Для того, щоб визначити загрози та можливості системи забезпечення національної безпеки держави, необхідно:

- скласти список параметрів, за допомогою яких вони будуть оцінюватися;
- для кожного параметра визначити, що є загрозою, а що – можливістю;
- кількісно оцінити їх пріоритети.

Для оцінки можливостей застосовується метод позиціонування кожної конкретної можливості на матриці можливостей (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

### Матриця можливостей

		Сильний вплив	Помірний вплив	Малий вплив
Ймовірність використання можливостей	Висока ймовірність	ПОЛЕ «ВС»	ПОЛЕ «ВП»	ПОЛЕ «ВМ»
	Середня ймовірність	ПОЛЕ «СС»	ПОЛЕ «СП»	ПОЛЕ «СМ»
	Низька ймовірність	ПОЛЕ «НС»	ПОЛЕ «НП»	ПОЛЕ «НМ»

Дана матриця будується так [3]: зверху відкладається ступінь впливу можливостей на діяльність системи забезпечення національної безпеки (сильний вплив, помірний вплив, малий вплив); збоку відкладається ймовірність того, що держава зможе скористатися можливістю (висока ймовірність, середня ймовірність, низька ймовірність). Отримані усередині матриці дев'ять полів можливостей мають різне значення для держави. Можливості, що потрапляють на поля «ВС», «ВП» і «СС», мають важливе значення для системи забезпечення національної безпеки, і ними треба обов'язково скористатися. Можливості, що потрапляють на поля «СМ», «НП» і «НМ», майже не заслуговують на увагу осіб, які ухвалюють відповідальні рішення у сфері національної безпеки. Відносно можливостей, що потрапили на решту полів, вони мають ухвалювати позитивні рішення про їх використання, якщо в державі є достатня кількість ресурсів.

Подібна матриця будується для оцінки загроз (табл. 3.5). Зверху відкладаються можливі наслідки для держави, до яких може призвести реалізація загрози (руйнування, критичний стан, важкий стан, «легкі удари»). Збоку відкладається вірогідність того, що загроза буде реалізована (висока ймовірність, середня ймовірність, низька ймовірність).

Таблиця 3.5

## Матриця загроз

		Руйнування	Критичний стан	Важкий стан	«Легкі удари»
Ймовірність реалізації загроз	Висока ймовірність	ПОЛЕ «ВР»	ПОЛЕ «ВК»	ПОЛЕ «ВВ»	ПОЛЕ «ВЛ»
	Середня ймовірність	ПОЛЕ «СР»	ПОЛЕ «СК»	ПОЛЕ «СВ»	ПОЛЕ «СЛ»
	Низька ймовірність	ПОЛЕ «НР»	ПОЛЕ «НК»	ПОЛЕ «НВ»	ПОЛЕ «НЛ»

Ті загрози, що потрапляють на поля «ВР», «ВК» і «СР», є значною небезпекою для держави та вимагають негайного й обов'язкового їх відвертання. Загрози, що потрапляють на поля «ВВ», «СК» і «НР», також мають знаходитися у полі зору вищого керівництва держави і бути усунені першочергово. Стосовно загроз, що знаходяться на полях «НК», «СВ» і «ВЛ», то тут потрібний уважний і відповідальний підхід задля їх відвертання.

Загрози, що потрапили на решту полів, також не мають випадати з поля зору осіб, які ухвалюють відповідальні рішення у сфері національної безпеки. У цьому випадку має здійснюватися моніторинг їхнього розвитку, хоча при цьому не ставиться завдання їх першочергового усунення.

### **Крок 3. Зіставлення сильних і слабких сторін із загрозами та можливостями**

Даний крок SWOT-аналізу має дати відповіді на наступні запитання [9; 10].

1. Як скористатися визначеними можливостями, використовуючи сильні сторони, для поліпшення системи забезпечення національної безпеки держави?

2. За рахунок яких сильних сторін і переваг можна нейтралізувати наявні та потенційні загрози національній безпеці держави?

3. Які слабкі сторони системи забезпечення національної безпеки можуть завадити скористатися наявними можливостями держави?

4. Які загрози, поглиблені слабкими сторонами системи забезпечення національної безпеки, є найнебезпечніші?

Після того, як складено конкретний список сильних і слабких сторін, а також загроз і можливостей, настає етап встановлення зв'язків між



ними. Для встановлення цих зв'язків складається матриця *SWOT*, що має такий вигляд (табл. 3.6).

У верхній частині матриці виділяються дві частини, визначені на першому кроці, – сильні та слабкі сторони. Зліва виділяються також дві частини, визначені на другому кроці, – до яких відповідно вносяться загрози і можливості. На перетині цих розділів утворюються чотири поля. На кожному з них дослідник повинен розглянути всі можливі парні комбінації та виділити ті, що мають бути враховані при розробці стратегії державної політики національної безпеки.

Таблиця 3.6

Базова матриця *SWOT*-аналізу

Сприятливий перетин для держави	<b>S</b> 1. 2.	<b>W</b> 1. 2.	
<b>O</b> 1. 2.	Поле <b>SO</b> (СИМ)	Поле <b>WO</b> (СЛМ)	Небезпечний перетин для держави
<b>T</b> 1. 2.	Поле <b>ST</b> (СИЗ)	Поле <b>WT</b> (СЛЗ)	

**1. Стратегія SO (СИМ).** Будь-яка держава має спиратися на сильні сторони власної системи забезпечення національної безпеки, використовуючи при цьому наявні можливості зовнішнього середовища. Стратегія *SO* спирається на часткове ігнорування можливих загроз і заснована на максимальній реалізації можливостей з опорою на переваги держави.

**2. Стратегія ST (СИЗ)** передбачає використання сильних сторін для відвертання загроз. Варіант стратегій *ST* не передбачає врахування наявних у держави можливостей і зосереджується на тому, як уникнути реальних загроз для держави з урахуванням її сильних сторін.

**3. Стратегія WO (СЛМ)** спрямована на мінімізацію впливу слабких сторін у разі реалізації наявних можливостей держави. Сценарій *WO* заснований на тому, що він розглядає ситуацію, коли можуть бути реалізовані реальні можливості, за умови ігнорування її слабких сторін.

**4. Стратегія WT (СЛЗ).** Метою даної стратегії є мінімізація впливу слабких сторін з метою подолання реальних загроз. Сценарій *WT* заснований на пошуку ходів, що допомагають відвернути загрози для держави, не звертаючи уваги на слабкі сторони держави.

### 3.4. Системна аналітика і SWOT-аналіз

Отже, *SWOT*-аналіз – це системний аналіз сильних і слабких сторін системи забезпечення національної безпеки держави, можливостей і загроз її зовнішнього безпекового середовища. Очевидно, що ефективним способом порівняння цих чотирьох параметрів стратегічного аналізу є розміщення їх у матриці 2x2 (*SWOT*-матриці). На основі даного аналізу можна зробити висновок про стан захищеності особи, суспільства та держави й можливу необхідність стратегічних змін державної політики з питань національної безпеки [8].

Аналітична мета, що передбачає *SWOT*-аналіз, – це виявлення внутрішніх сильних сторін, які дають змогу системі забезпечення національної безпеки, з одного боку, скористатися можливостями, що існують у зовнішньому середовищі, а з іншого – забезпечити відвертання зовнішніх загроз, незважаючи на слабкі сторони держави (рис. 3.1).

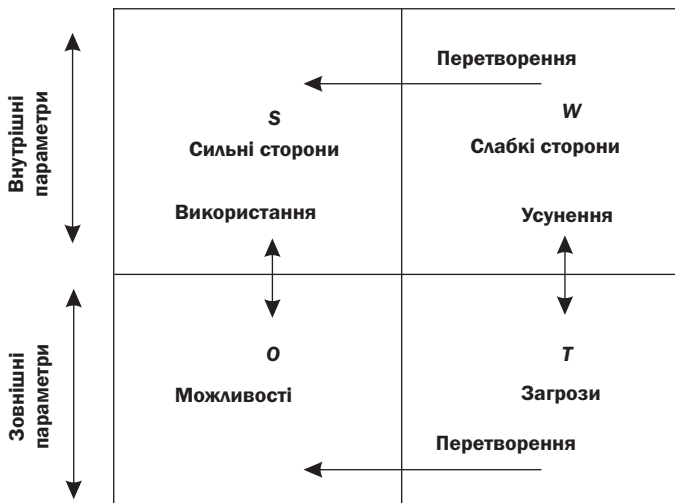


Рис. 3.1. Аналітична мета *SWOT*-аналізу

Таким чином, *SWOT*-аналіз – це оцінка реального стратегічного стану держави, що показує, наскільки поточна стратегія державної політики національної безпеки відповідає її внутрішнім ресурсам і міжнародному становищу. Сильні сторони держави перетворюють деякі зовнішні можливості в реальні, збільшуючи вірогідність їх реалізації. Реалізуючи певні стратегічні кроки та працюючи над слабкими сторонами, змі-

нуючи певним чином свою стратегію державної політики національної безпеки, держава може перетворити загрози на сприятливі стратегічні альтернативи (рис. 3.2).

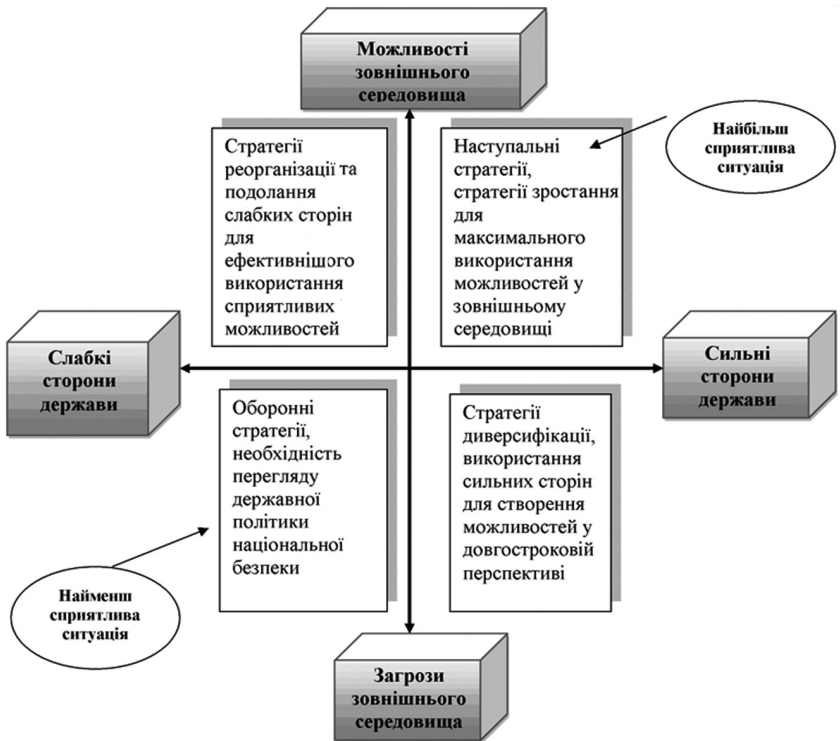


Рис. 3.2. SWOT-аналіз: стратегічні альтернативи

Наведена вище матриця служить для наочного й компактного зведення воедино результатів SWOT-аналізу. Як інструмент стратегічного аналізу, вона має низку переваг [9; 10]:

- просто та логічно демонструє взаємозв'язок компонентів;
- у середині матриці можна відобразити як якісну, так і кількісну, як формальну, так і неформальну інформацію;
- матриця дає змогу здійснювати різні варіанти SWOT-аналізу, відображає широкий спектр явищ, чинників, аспектів, функціональних сфер діяльності системи забезпечення національної безпеки держави;
- матриця зручна для дослідження сильних і слабких сторін системи забезпечення національної безпеки держави, можливостей і загроз; для оцінки ресурсів і можливостей держави у сфері національної безпеки;

- матриця *SWOT*-аналізу є логічною схемою, на основі якої можна систематично проводити дискусії, обговорювати необхідність змін, розглядати альтернативні варіанти ухвалення стратегічних рішень у сфері національної безпеки держави;

- матриця *SWOT*-аналізу дає змогу робити висновки, наскільки поточна стратегія державної політики національної безпеки відповідає сучасному стану і змінам зовнішнього та внутрішнього безпекових середовищ.

Для складання базового *SWOT*-переліку можна скористатися методом «снігових кульок». Цей метод дуже простий, легкий у застосуванні, оперативний і продуктивний. Він особливо корисний як частина *SWOT*-аналізу та частина кроку розроблення стратегії національної безпеки. Цей метод поєднує мозковий штурм, у результаті якого з'являється довгий перелік можливих відповідей на конкретне запитання, із синтезуючим кроком, у якому відповіді групують за спільними темами в категорії. Кожну окрему відповідь записують на білій картці, яку називають «сніговою картокою», тоді окремі картки приклеюють до стіни, групуючи їх за спільними темами, і в результаті утворюється декілька «снігових куль» із карток.

У *SWOT*-аналізі метод «снігових кульок» застосовується чотири рази для того, щоб зосередитися на таких питаннях [2]:

- які основні можливості у нас є?
- які загрози для нас актуальні?
- які наші основні переваги?
- які наші вади?

Тоді робоча група дуже швидко матиме чотири переліки, що треба обговорити, порівняти та проаналізувати, аби:

- з'ясувати, до яких дій треба вдатися негайно;
- підготуватися до визначення стратегічних проблем у наступному кроці;
- розробити ефективні стратегії для врегулювання стратегічних проблем.

У роботі [2] також наведені правила застосування методу «снігових карток».

### **3.5. Програмне забезпечення: *KonSi* – *SWOT*-аналіз**

Програма *KonSi* – *DATA ENVELOPMENT ANALYSIS* застосовується в найрізноманітніших сферах діяльності. Її технології стали популярними серед аналітиків усього світу передусім за рахунок простоти застосування для аналізу реальних ситуацій конкурентного середовища. Призначення *KonSi* – здійснювати *SWOT*-аналіз об'єкта, аналізуючи його *Strengths* (Сили), *Weaknesses* (Слабкості), *Opportunities* (Можливості), *Threats* (Загрози). Програма підтримує всі необхідні для проведення *SWOT*-аналізу процедури, моделі та методи [11]. Програма дає змогу:

- **Розробити модель конкурентного оточення**

У програмі передбачені класичні моделі конкурентного оточення *PEST*, модель 5-ти сил *Porter*, *Value Chain* модель, *TELESCOPIC OBSERVATIONS* модель тощо. Під час дослідження об'єкта можна розробляти чи не розробляти власну модель оточення.

- **Розробити SWOT-модель**

Програма дає змогу розробити класичну *SWOT*-модель. Ця модель має 4 клітинки, в яких перераховуються параметри описання сил, слабкостей, можливостей і загроз. При побудові моделі можна скласти список параметрів описання внутрішнього та зовнішнього середовища. Список параметрів може бути складений для кожного окремого чинника з моделі конкурентного оточення (*PEST*, Портера тощо).

Для описання параметрів *SWOT*-моделі можуть бути використані якісні й кількісні оцінки. Кількісні оцінки формуються як оцінки значення параметра, невизначеності його появи, значимості. Для кожного параметра можуть бути встановлені коефіцієнти важливості. Кількісні оцінки, що розглядаються, дають змогу розрахувати по кожному об'єкту, що вивчається, рівень потенціалу сил, слабкостей, можливостей і загроз. Іншими словами, можна виконати *Conjoint* – аналіз за чинниками *SWOT*-моделі. Можна зіставити потенціал внутрішнього та зовнішнього стану об'єкта в контексті різних чинників конкурентного середовища.

- **Розробити динамічну SWOT-модель**

Можлива розробка *SWOT*-моделі для трьох горизонтів планування: минулого, теперішнього, майбутнього. Можна вивчити динаміку змін важливості параметрів сил, слабкостей, можливостей і загроз. У програмі передбачений аналіз динамічних змін внутрішніх і зовнішніх чинників у часі. Передбачений порівняльний аналіз динамічних змін *SWOT*-моделей для різних чинників конкурентного середовища та сценаріїв розвитку ситуації у сфері національної безпеки.

- **Розробити SWOT-стратегію**

У програмі підтримується розширена *SWOT*-модель (*H. Wehrich*). Після розроблення *SWOT*-моделі можна перейти до проектування стратегій. Підтримується можливість проектування наступних стратегій:

- стратегії **WT** слабкості – загрози (mini-mini);
- стратегії **WO** слабкості – можливості (mini-maxi);
- стратегії **ST** сили – загрози (mini-mini);
- стратегії **SO** сили – можливості (mini-maxi).

**Генерація звітів і графіків.** Структурована за допомогою *SWOT*-моделей інформація про об'єкт вивчення і розроблені стратегії можуть бути представлені у вигляді текстових звітів формату *Word*. Кількісні оцінки дають змогу представити описання моделей на графіках у вигляді таблиць формату *Excel*.

## Висновки

Як свідчать основні результати даних досліджень, аналіз безпекового середовища – це дуже важливий і складний етап стратегічного планування державної політики національної безпеки. Він вимагає уважного аналізу процесів, що відбуваються в безпековому середовищі, оцінки чинників і встановлення зв'язку між ними й сильними та слабкими сторонами системи забезпечення національної безпеки, а також можливостями й загрозами зовнішнього безпекового середовища.

*SWOT*-аналіз допомагає дати відповіді на такі важливі запитання:

- Чи використовує країна свої сильні сторони і переваги в державній політиці національної безпеки? Якщо держава не має переваг в окремій сфері національної безпеки, то які її потенційно сильні сторони можуть ними стати?
- Чи є уразливими слабкі сторони системи забезпечення національної безпеки держави, а також чи дають вони можливості для використання деяких сприятливих обставин?
- Які сприятливі переваги дають державі реальні шанси для здійснення ефективної політики національної безпеки за наявних у неї ресурсів?
- Відвертання яких загроз є пріоритетними для осіб, які ухвалюють виконавчі рішення у сфері національної безпеки, і які ефективні заходи щодо їх нейтралізації можуть бути реалізованими?

1. Ансоф, И. Стратегическое управление / И. Ансоф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.

2. Брайсон, Дж. М. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. М. Брайтон. – Львів : Літопис, 2004. – 352 с.

3. Виханский, О. С. Менеджмент: Учебник, 3-е изд. / О. С. Виханский, А. И. Наумов. М. : Гардарики, 1998. – 527 с.

4. Горбулін, В. П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2007. – 592 с.

5. Мінцберг, Г. Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К. : Видавництво Олексія Капусти, 2008. – 412 с.

6. Семенченко, А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України / А. І. Семенченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 429 с.

7. Учитель, Ю. Г. *SWOT*-аналіз и синтез – основа формирования корпоративной стратегии / Ю. Г. Учитель, М. Ю. Учитель. – М. : URSS, 2008. – 248 с.

8. Хасси, Д. Стратегия и планирование / Д. Хасси. – СПб. : Питер, 2001. – 384 с.

9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.e-xecutive.ru>

10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.examen.od.ua/strateg/pager61.html>

11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.data-envelopment-analysis.ru/>

## РОЗДІЛ 4.

### СТРУКТУРУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРОБЛЕМ ПРИ АНАЛІЗІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*Розглядаються стратегічні проблеми національної безпеки й окреслюються основні кроки процесу їхнього структурування. Структурування стратегічних проблем – засадниче питання, серцевина процесу стратегічного планування. Потенційний внесок, який воно може зробити на подальших стадіях цього процесу, залежить від того, коли і як уперше виявлено потенційну проблему у сфері державної політики з питань національної безпеки. А те, як ці засадничі стратегічні питання сформульовані, може суттєво впливати на її реалізацію, зрештою, на стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави.*

Аналізуючи теорію та практику структурування стратегічних проблем національної безпеки, ми використовуємо два терміни – «публічна політика» та «державна політика національної безпеки». При цьому автори поділяють погляди Г. Колбеча [12], який вважає: «Державна політика – для фахівців, публічна політика – справа всього народу. Тому коли йтиметься про взаємодію суспільства та держави при врегулюванні стратегічних проблем національної безпеки ми вживаємо перший термін, у всіх інших випадках – другий. При цьому основну роль відіграє знання основних принципів досліджень, що сконцентровані на стратегічних проблемах національної безпеки».

*Стратегічна проблема національної безпеки – це нереалізовані національні інтереси, потреби особи, суспільства та держави, цінності або можливості вдосконалення того, що не вдалося досягти завдяки державній політиці національної безпеки.*

#### **4.1. Теоретичні підходи до проблем публічної політики**

Вироблення державної політики національної безпеки має спиратися на основні принципи публічної політики вирішення проблем. У цьому сенсі розбудова потужної держави – одне з найважливіших завдань світової спільноти. Так, на думку відомого американського філософа Ф. Фукуями, слабкість і руйнування держав слугує джерелом багатьох дуже важливих проблем: від злиднів до СНІДу, наркотиків, тероризму [20]. Тому необхідне осмислення глибокого історичного коріння основних теоретичних підходів до проблем публічної політики, засно-

ваних на різних ідеях, теоріях, концепціях і підходах. Цей крок розглядається як передумова структурування проблеми.

Одним із найперших внесків у вивчення публічної політики щодо проблеми є так званий *позитивістський підхід*. Його витоки можна простежити аж до ідей та ідеалів реформаторів і суспільствознавців XIX ст., а потім до теорій суспільних проблем як конструкцій, що виникли як критика тих перших ідей, і наступних підходів функціоналізму.

Позитивісти вважали, що проблеми – це «факти». Їх можна виміряти та працювати з ними, аналізуючи причини як вирішення проблеми.

*Функціональний підхід* був варіантом розуміння проблем як об'єктивних фактів. Він розглядав проблеми як невідповідності виконання функцій у суспільстві, яке загалом безперерійно функціонує як система. У цьому сенсі проблеми піддаються аналізу щодо їхнього походження у суспільних умовах. Визначивши умови, що спричинили збої у функціонуванні, виробники політики можуть впоратися з явними чи прихованими проблемами. Цей підхід започаткували Е. Дюркгейм і Т. Парсонс.

Критика функціонального підходу спричинила появу ще одного підходу до дослідження суспільних проблем – *феноменологічного*. З точки зору останнього проблеми значною мірою вважалися суб'єктивними суспільними конструкціями. Тут роль суспільних наук полягає в тому, щоб уточнити визначення й припущення, показати, чиї визначення є дієвими, які альтернативні точки зору існують і визначити точки втручання.

У 1970-ті рр. Г. Блумер розвинув *конструктивістський підхід* до суспільних проблем, уточнивши стадії формулювання проблеми й довівши, що проблеми існують тоді, коли група людей вважає їх небажаними. Важливим аспектом цих стадій формулювання проблеми є те, що вони – не об'єктивні реальності, а продукти колективної поведінки: проблеми утворилися внаслідок бачення й визначення їх суспільством.

Однак, як зазначає В. Парсонс [16], хоча аргументи останніх двох підходів дали важливу критику позитивістських підходів до аналізу проблем, нині він залишається домінантною парадигмою суспільного вироблення й аналізу публічної політики.

Наступний підхід до вивчення проблем і порядку денного політики сформувався у процесі та став наслідком *дослідження громадської думки й засобів масової інформації*. Його витоки можна знайти в працях Вальтера Ліппмана у 1920-х роках, а потім в ідеях Гарольда Лассвелла. З цього погляду основна увага приділяється тому, як громадська думка та ЗМІ взаємодіють із виробниками політики у визначенні порядку денного та проблем.

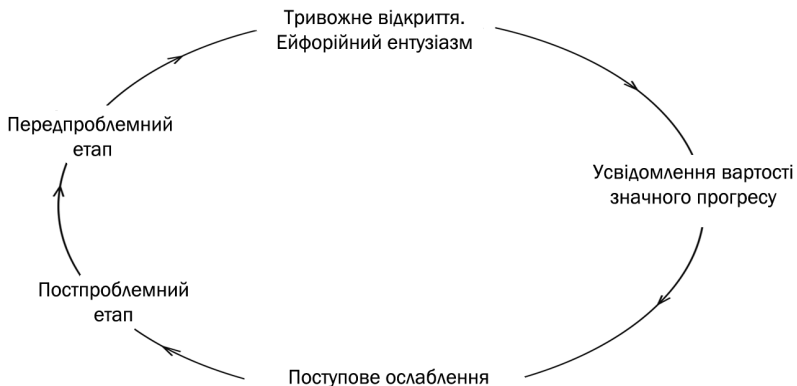
З часом вплив ЗМІ на суспільні проблеми завдяки формуванню громадської думки став важливим чинником, що необхідно враховувати



в процесі встановлення порядку денного та конструювання стратегічних проблем. Роль ЗМІ у визначенні проблеми та підсиленні предмету була проілюстрована в класичних наукових дослідженнях [13; 23]. Так, займаючись виробництвом новин, ЗМІ беруть участь і у формуванні проблеми. Вони обирають те, що варте, на їхню думку, висвітлення в новинах, і при цьому включають до розгляду чи виключають з нього окремі питання. Разом з тим ЗМІ можуть приховувати або маніпулювати суспільними проблемами в інтересах окремих високопосадовців, політиків, інституцій або держав.

ЗМІ, висвітлюючи різні соціальні конфлікти й підсилюючи виклад фактів так, щоб зробити сенсаційне перетворення незначних випадків у велику суспільну проблему, викликають тим самим «моральну паніку», що може призвести до вимог розроблення спеціальної політики, що зайнялася б уявною загрозою національній безпеці. Преса фактично може створити проблему, викривляючи предмет і створюючи образ ворога з того, що було відносно слабким збуренням. Викривляючи таким чином питання і створюючи стереотип загрози, ЗМІ можуть сформувати контекст, у якому буде необхідна реакція політики, тобто вплинути на громадську думку, формуючи публічний порядок денний на основі лише окремого випадку чи події.

Водночас плюралістичніша версія ролі ЗМІ в публічній політиці полягає в тому, що преса й телебачення мають можливість зосереджувати громадську увагу на певних питаннях і тим самим виводити на політичну арену проблему, яка в іншому випадку залишилася б поза порядком денним політики [2; 16]. З уявленням про те, що ЗМІ відіграють важливу роль у встановленні порядку денного щодо предметів політики, пов'язана ідея існування циклу (модель А. Даунса), за яким відбувається рух цих предметів (рис. 4.1).



**Рис. 4.1.** Цикл уваги до предмету політики за Даунсом [16]

Модель Даунса стала впливовою концептуалізацією того, як проблеми можуть порушуватися і приховуватися, потрапляти у сферу уваги й губитися. Її можна використовувати й до різних питань порядку денного національної безпеки держави. Цю модель можна використовувати і для розуміння взаємозв'язку між циклом уваги до стратегічної проблеми та організаційними заходами уряду, враховуючи, що цикли уваги до проблеми відрізняються від галузі до галузі. Тому виробники політики мають справу з «громадським порядком денним» і «порядком денним ЗМІ», що мають свої максимуми й мінімуми щодо різних питань і сфер державної політики національної безпеки.

Унаслідок цього вироблення політики національної безпеки стає проблематичним принаймні тому, що цикли уваги до проблеми означають змінність різних сфер національної безпеки, які громадська думка вважає важливими. А оскільки виробники політики мають прислухатися до людей, то піки уваги до публічних питань суттєво впливають на порядок денний уряду.

Наступний підхід стосується способу *формування проблем і порядку денного* в інституційному оточенні: як партії, групи інтересів і виробники політики взаємодіють, аби визначити, що вважати предметом політики, а що виключити з політичної арени. Те, як проблема політизується, може, звичайно, залежати від того, який це предмет, а також як політичний процес зачіпає його.

Цей підхід пропонує моделі встановлення порядку денного, які можна використати емпіричним шляхом для того, щоб показати, як інтереси тих, хто має домінуюче або монополістичне становище у сфері публічної політики, стимулюються для утримання питання у межах вузьких параметрів і як питання має бути поширене, якщо потрібно, щоб воно вплинуло на процес прийняття рішень. Переможці або здійснювачі політики використовують стратегію, відповідно до якої малі досягнення – це добре, тоді як ті, хто піддає сумніву панівні визначення й публічні політики, працюватимуть над соціалізацією й політизацією питання – від експертної до публічної сфери та від приватної до публічної арени. Переможці прагнуть до зменшення конфлікту, переможені – розширення конфлікту. У цьому сенсі встановлення порядку денного стосується менеджменту конфліктів, а інституції та організації відіграють у цьому центральну роль [16].

Будь-яка проблема потрапляє в контекст або умови публічної політики, і тип цього контексту визначає його місце на арені політичного конфлікту й стратегії тих, хто бере участь у регулюванні масштабів конфлікту. Тому декілька дослідників запропонували підхід, заснований на *типології питань*, що допомагають порівнювати різні проблеми публічної політики. Наприклад, одні використовують критерії ви-

трат і прибутків, які можуть бути сконцентровані або розосереджені. Інші – критерій витрат і вигод з погляду можливостей диференційованих результатів, форм домовленостей і конфлікту, також діапазону варіантів [1; 21].

Ті дослідники, які вважають, що публічна політика є обов'язковим результатом вільної конкуренції між ідеями та інтересами, заснували *плюралістичний підхід*, де влада є широко розподіленою, а політична система – організованою таким чином, що процес вироблення публічної політики значною мірою рухається публічними потребами і громадською думкою. Вони стверджують, що реальна влада в процесі політики – це можливість не приймати рішення, тобто здатність однієї групи запобігти ідеям, клопотам, інтересам і проблемам іншої групи потрапити на перші місця в порядку денному.

Понад те, таку позицію можна ще розширити, сказавши, що, коли ми прагнемо зрозуміти, як проблеми визначаються і як встановлюється порядок денний, ми повинні значно глибше, ніж поверхневі владні відносини, проникнути в ті процеси, де цінності й очікування людей формуються силами, які не можна побачити за допомогою емпіричних чи біхевіористських досліджень. Двома ключовими підходами цього критичного (антибіхевіористського) підходу стали *неомарксистський* і *критичний* підходи. У цих підходах наголос робиться на тому, що використання влади у визначенні проблем і встановленні порядку денного відбувається на глибших рівнях. Вони спрямовують увагу на ідеологічні або психологічні процеси, що відбуваються у суспільстві в цілому і зовсім не обов'язково проявляються на поверхневому рівні влади. Ці ідеї розглядали дві групи теоретиків: група теоретиків, яка працювала в контексті марксистського й веберівського підходів, а також група теоретиків, що складається з різних шкіл, – від французького постструктуралізму до німецької критичної теорії (табл. 4.1).

У багатьох дослідженнях, що не претендують на роль окремих підходів, розглядалася роль знання і мови в побудові проблем, визначення змісту термінів політичного обговорення та у формуванні порядку денного публічної політики. Вона вступає в більш синтетичну фазу, зосереджуючись на підходах, що висувають те, що можна назвати макроекспектами процесу публічної політики. Розглядалися підходи, що вводять процес визначення проблем і встановлення порядку денного в контекст ширших суспільних, економічних, інституційних та інших меж або параметрів, таких, як національні, економічні й соціальні умови, а також історичний та інституційний досвід [6; 12; 14].

Ідею стосовно того, що вироблення політики не відбувається ізольовано від глобального та міжнародного тиску і впливів, буде розглянуто далі.

Таблиця 4.1

### Огляд основних теоретичних підходів до проблем публічної політики

Підходи до суспільних проблем	Автори
Позитивістський	C. Boot (1903) S. Rowntree (1937)
Феноменологічний	H. Becker (1996)
Конструктологічний	G. Blumer (1971)
Громадської думки та порядку денного політики	W. Lippman (1922) H. Lasswel (1935)
Теорії контролю порядку денного	E. Schattschneider (1960) R. Cobb (1972) C. Elder (1972)
Типології питань публічної політики	J. Wilson (1973) T. Lowi (1964) H. Ingrem (1978)
Плюралістичний	R. Dahl (1961) P. Bachrach (1970) C. Baratz (1970) M. Crenson (1971)
Марксистський	A. Gramsci (1931) G. Marcuse (1954) U. Habermars (1989)
Критичний	J. Benson (1977) S. Clegg (1980) D. Dunkerly (1980)

## 4.2. Етапи структурування стратегічних проблем

Інформація щодо характеру, масштабу й гостроти стратегічної проблеми створюється за допомогою застосування політико-аналітичної процедури структурування проблеми. Вона є постійно повторюваною фазою аналізу державної політики національної безпеки й керівним механізмом, що впливає на її успішну реалізацію.

*Структурування проблеми:* політико-аналітичний метод використовується для продукування інформації стосовно характеру проблеми й потенційних варіантів її розв'язання. На думку В. Данна [11], автора цього визначення, відповідно до відносної складності існує три класи проблем публічної політики: добре структуровані, помірно структуровані й погано структуровані.

*Добре структуровані проблеми* – це проблеми, що передбачають одного або декількох виробників рішень і невеликий набір альтернатив політики. Цінності відображають однаковість щодо цілей, що чітко впорядковані згідно з пріоритетами виробників рішень. Наслідки кожної альтернативи або відомі з повною впевненістю, або в прийнятних межах ризику.

*Помірно структуровані проблеми* – це проблеми, що передбачають одного або декількох виробників рішень і відносно обмежений набір альтернатив політики. Цінності також відображають однаковість щодо цілей, які чітко впорядковані згідно з пріоритетами осіб. Незважаючи на це, наслідки альтернатив не є ані абсолютно визначеними, ані такими, що піддаються прорахуванню в прийнятних межах імовірного ризику; вони є непевними, а це означає, що ймовірність ризику (помилки) взагалі оцінити неможливо.

*Погано структуровані проблеми* – це проблеми, що здебільшого передбачають велику кількість різних виробників рішення, чиї цінності або невідомі, або такі, що не піддаються послідовному впорядкуванню. Однак якщо добре структуровані й помірно структуровані проблеми відображають однаковість, то головною характеристикою погано структурованих проблем є конфлікт між суперечливими цілями. Проблема вибору полягає не в тому, щоб виявити відомі детерміністичні взаємини, або в тому, щоб прорахувати ризик чи невизначеність, що супроводжують альтернативи політики, а скоріше в тому, щоб визначити характер проблем.

Як засвідчує досвід реалізації державної політики національної безпеки, велика кількість її найважливіших проблем є погано структурованою [18]. Добре структуровані й помірно структуровані проблеми зустрічаються тут мало: особливо це стосується окремих сфер національної безпеки. Вимоги, що ставляться до вирішення погано структурованих проблем, помітно відрізняються від таких, що ставляться для вирішення добре структурованих проблем у кожній із цих сфер.

Вільям Данн [11] процес структурування проблеми публічної політики розглядає як такий, що має чотири взаємозалежні фази: *відчуття проблеми, специфікація проблеми, визначення проблеми, пошук проблеми*. Браєн Гогвуд та Луїс Ган [9] у процесі структурування проблеми публічної політики виокремлюють три послідовні етапи: *пошук проблеми, фільтрація проблеми, визначення проблеми*. Девід Веймер та Ейден Вайнінг [6] структурують проблеми за допомогою трьох головних етапів: *розуміння проблеми, вибір і пояснення додатних політичних цілей та наявних обмежень, вибір методу вирішення*. Що стосується більш загальних підходів до структурування проблем, то Вейн Парсонс [16] розглядає аналіз визначення проблем у контексті всього ана-

лізу публічної політики, який складається з чотирьох етапів, відносячи його до другого етапу – *мезоаналізу*.

З урахуванням вище наведених теоретичних напрацювань і практики структурування складних проблем публічної політики автори дотримуються думки, що процес структурування стратегічних проблем національної безпеки має включати такі послідовні кроки: пошук проблеми, специфікація проблеми, визначення проблеми та оцінка пріоритетності стратегічних проблем.

### **Крок 1. Пошук проблеми**

Відповідно до сучасних поглядів першим кроком структурування стратегічних проблем національної безпеки є розпізнавання проблемної ситуації, її опис. Це значною мірою зумовлене високим динамізмом трансформацій у секторі безпеки. Здійснюючи рух від проблемної ситуації, аналітик утягується у процес пошуку проблем.

Аналітики політики мало коли мають справу з однією добре визначеною проблемою: скоріше вони мають справу з численними проблемами, які розподіляються у процесі вироблення політики (метапроблемою), і по-різному визначаються виробниками політики, чії точки зору і дії є взаємозалежними. Тому на цій стадії мета полягає не у виявленні однієї проблеми. Це скоріше виявлення та опис багатьох взаємопов'язаних проблем [11].

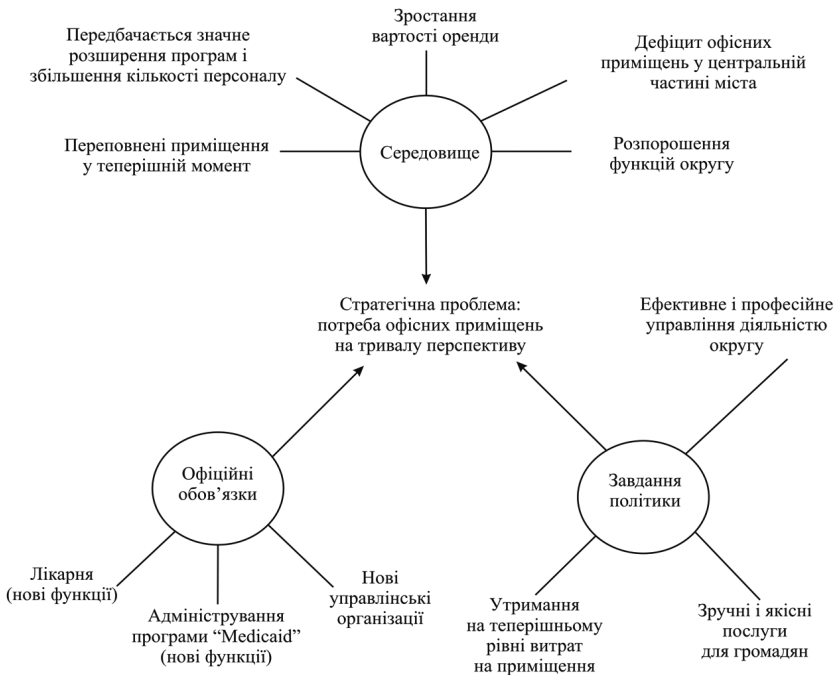
Опис стратегічних проблем національної безпеки має відповідати таким вимогам:

- стратегічна проблема має бути сформульована як складне завдання, з яким держава може впоратись і яке можна виконати у різний законний спосіб;
- в описі потрібно проаналізувати взаємодію різних чинників (місії, офіційні обов'язки інституцій та особливості внутрішнього й зовнішнього безпекових середовищ), які роблять конкретну проблему стратегічною;
- визначити наслідки, які можуть настати, якщо стратегічну проблему не буде розв'язано (рис. 4.2).

Навіть найпростіші описи проблемних ситуацій засновані на класифікації фактів через індуктивну аргументацію. Так, розпізнаючи проблемну ситуацію, аналітики політики мають якимось чином класифікувати свої враження, використовуючи класифікаційний аналіз.

**Класифікаційний аналіз** – це методика з'ясування змісту понять, що використовуються для розпізнання та класифікації проблемних ситуацій. Він заснований на двох основних процедурах: логічному поділі й логічній класифікації [11]. У разі вибору деякого класу та розкладу його на частини цей процес називається *логічним поділом*; зворотний

процес, що передбачає об'єднання ситуацій, об'єктів або осіб у більші групи чи класи, називається *логічною класифікацією*.



**Рис. 4.2. Приклад опису стратегічної проблеми: переробка твердих відходів [5]**

Для впевненості в тому, що класифікаційна схема водночас стосується проблемної ситуації й логічно узгоджена, класифікаційний аналіз використовує наступні принципи: субстантивності, релевантності, вичерпності, диз'юнктивності, логічної узгодженості, ієрархічної чіткості.

Після опису стратегічних проблем основним завданням процесу їх структурування при аналізі державної політики національної безпеки є оцінка того, чи є відносно повною система формулювань окремих із них, що утворюють метапроблему. Відносна повнота системи формулювання проблем може оцінюватися за допомогою трьохетапної процедури, що отримала назву **аналізу меж** [11].

1. *Вибірка насичення*. Може бути отримана через багатоетапний процес, що починається з множини виробників політики (індивідів і груп), про яких відомо, що вони розходяться у думках щодо політики. У цій початковій множині можна контактувати віч-на-віч або телефоном і запитати ім'я ще двох виробників політики, котрі більшою чи мен-

шою мірою приймають обговорювані аргументи й твердження. Процес продовжується, доки не припиниться називання нових імен.

2. *Виведення репрезентації проблем.* Цей етап має визначати альтернативні репрезентаційні проблеми. Свідчення, необхідні для характеристики цих репрезентацій проблем, можуть бути отримані з інтерв'ю віч-на-віч або з телефонних бесід і документів, запрошених у виробників політики на етапі вибірки насичення.

3. *Оцінка меж.* На цьому етапі аналітик створює розподілення накопиченої частоти, де виробники політики впорядковуються вздовж горизонтальної осі, а кількість нових проблемних елементів – ідей, понять, змінних, припущень, завдань, політики – наносяться на графік уздовж вертикальної осі (рис. 4.3). Залежно від того, як наносяться на графік нові проблемні елементи кожного виробника політики, нахил кривої демонструє різні темпи змін. Після точки, в якій крива стає прямою, збирання додаткової інформації стосовно проблеми не може підвищити точність колективної репрезентації проблеми, оскільки межа метапроблеми визначена.

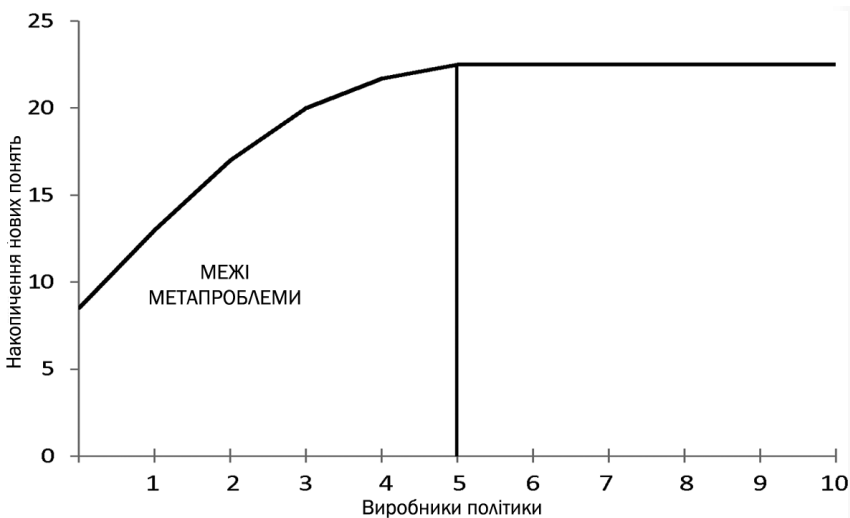


Рис. 4.3. Межі проблеми [11]

Як вважають Б. Гогвуд і Л. Ган [9], доцільно створити певний офіційний механізм пошуку проблеми, що виконував би три головні функції: «ревізійну» – періодичні перевірки процедур пошуку проблем і поради щодо можливих змін; «розпродажу» – передача ідей з приводу процедур пошуку проблем, що спрацьовують в інших інституціях (держав), і робота з важливими питаннями, виявленими раніше; використання власних можливостей пошуку проблем.



Стратегічні проблеми у сфері національної безпеки, як правило, складні й загрожують суттєвими наслідками, якщо їх належно не врегулювати. Тому функцію офіційного пошуку стратегічних проблем національної безпеки доцільно доручити фахівцям, оскільки вони можуть краще зорієнтувати на майбутнє політичне керівництво держави, чітко усвідомити та окреслити проблеми і шляхи їх розв'язання, що може полегшити потім виконання назрілих завдань. При цьому особливу роль має відігравати Рада національної безпеки і оборони України. Адже вона координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; враховує зміни в геополітичній обстановці та вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України.

### **Крок 2. Специфікація проблеми**

Термін специфікація (лат. *Specification* – ототожнювати) означає формалізований опис властивостей, характеристик і функцій об'єкта [19]. Результатом здійснення цього кроку має стати перелік стратегічних проблем національної безпеки, що походять із різних її сфер.

Такий перелік дає державі низку переваг.

1. Допомогає особам, які приймають відповідальні рішення у сфері національної безпеки, зосередитися на тому, що насправді важливо. Як засвідчила світова економічна криза, й не тільки вона, уряд часто пізно усвідомлює основні проблеми національної безпеки або їх наслідки, а отже, невдала концептуалізація програм їх розв'язання вельми погіршує наслідки кризи або потужного політичного тиску, що потребує негайної реакції.

2. Підкреслює важливість існування трьох різних видів стратегічних проблем у сфері національної безпеки:

- проблеми, що не потребують негайних дій, однак мають постійно перебувати під контролем;
- проблеми, що можна врегулювати у межах стратегічного планування;
- проблеми, що вимагають негайних дій.

3. Зосереджує увагу на питаннях, а не на відповідях. Це пов'язано з тим, що часто суттєві конфлікти виникають через різні шляхи розв'язання проблем, коли сама суть проблеми залишається нез'ясованою. Процес творення політики починається з усвідомлення проблеми, особливо тієї, яку неможливо розв'язати за допомогою наявних державних програм. Іноді, як це було, наприклад, під час епідемії «свинячого грипу», виникає зовсім нова проблема і вона не вирішується старими прийомами державної політики, однак настійно вимагає уваги. Наслідком таких конфліктів переважно є боротьба за владу, а не конструктивні дискусії, спрямовані на розв'язання проблеми.

4. Підштовхує вище політичне керівництво держави до проведення змін за рахунок «корисної напруги», що виникає при визначенні проблем. Стратегічні проблеми, що виникають у сфері національної безпеки при аналізі внутрішніх і зовнішніх чинників та впливають на майбутній стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, можуть створити якраз відповідну напругу, щоб зосередити увагу керівників держави на потребі у змінах. Очевидно, що найкраще розв'язувати ці проблеми (або уникати їх) до того, як криза поставить їх на порядок денний.

5. Дає ключ до розуміння того, як можна врегулювати стратегічні проблеми. До того ж створення відповідних інституцій, що розв'язували ці проблеми, часто потребує значної кількості часу, а якщо рішення в умовах кризи доводиться приймати дуже швидко, то воно може засновуватися на неадекватній інформації.

6. Якщо досі процес стратегічного планування не здавався для його учасників «реальним», то від цього моменту він може таким стати. Коли становище держави та проблеми, що перед нею стоять, стануть зрозумілими, коли особи, які ухвалюють відповідальні рішення у сфері національної безпеки, обговорять можливі наслідки нерозв'язання цих проблем – стратегічні ризики, процес стратегічного планування здаватиметься менш академічним і набагато реальнішим. Чим більше людей усвідомлюватиме, що стратегічне планування може суттєво вплинути на стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, тим серйозніше будуть його сприймати.

Стратегічні проблеми відіграють головну роль при політичному способі прийняття рішень щодо державної політики національної безпеки, аналізу. Однак при стратегічному плануванні цей процес може стати досконалішим, оскільки стратегічне планування передбачає стратегічний підхід до формулювання та аналізу цих проблем. Коли проблеми сформульовані точно, то існує більша ймовірність того, що методи їх врегулювання, відповідні рішення та дії будуть політично прийнятні та технічно здійсненні, відповідатимуть цінностям і, до того ж, будуть виправдані у морально-етичному та правовому аспектах.

Тому нині всі інституції сектору безпеки використовують як формальні, так і неформальні методи виявлення можливих проблем, пов'язаних із викликами та загрозами національній безпеці. Запровадження дорогих методів аналізу державної політики національної безпеки для оцінки альтернатив може виявитися марним, якщо неспроможність визначити потенційну проблему на досить ранній стадії призведе до виключення багатьох інших життєво важливих варіантів.

Майже кожна стратегічна проблема пов'язана з конфліктами: що буде зроблено, чому це буде зроблено, коли це буде зроблено, де це

буде зроблено, хто це робитиме та хто від цього постраждає або виграє. Тому формування переліку стратегічних проблем – це, як правило, переломний момент для учасників стратегічного планування [5].

Унаслідок діяльності та впливу організованих зацікавлених груп, груп протесту, партійних лідерів і впливових осіб, старших урядовців і радників, представників «поінформованої думки», редакторів газет і телевізійних продюсерів проблема – особливо нова – найімовірніше набуде політичного забарвлення [9].

Це можливо за наявності однієї або більшої кількості перерахованих обставин:

- проблема досягла масштабів *кризи*, і її більше неможливо ігнорувати, або ж вона загрожуватиме майбутньою кризою;
- проблема набула *специфічного* характеру: наприклад, продаж квот, згідно з Кіотським протоколом, як дієвий фактор зменшення викидів у атмосферу парникових газів;
- проблема має ще й *емоційний* аспект, або «*позиції людських інтересів*», що привертає увагу засобів масової інформації: наприклад, непрості історія Української держави зумовила гостроту мовного питання у сучасній Україні;
- проблема, що має *широкий резонанс*: наприклад, гостра дискусія, а подекуди й конфронтація довкола питання нашої держави в колективних системах безпеки;
- проблема, що порушує питання про *владу* та *законність* у суспільстві: наприклад, внесення змін до чинної Конституції щодо депутатської недоторканності;
- проблема є у певному розумінні модною: наприклад, національна єдність.

Аналіз припущень є потужним засобом проведення аргументованих дискусій щодо формування переліку стратегічних проблем національної безпеки, а в багатьох відношеннях є найточнішим з усіх методів для роботи з погано структурованими проблемами.

**Аналіз припущень** є методикою, метою якої є креативний синтез суперечливих припущень щодо проблем політики. Аналіз припущень передбачає використання п'яти процедур, що використовуються в послідовних фазах [11]:

1. *Ідентифікація виробників політики*. Їх ідентифікація здійснюється на базі оцінки міри, до якої вони впливають на процес політики й зазнають зворотного впливу з його боку. Ця процедура має результатом ідентифікацію виробників політики (наприклад, інакомислячих груп адміністраторів або замовників).

2. *Виявлення припущень*. На цьому етапі аналітик працює у зворотному напрямку від рекомендованого рішення проблеми до відібраних

множин даних, що підтримують рекомендацію й фундаментальні припущення, що, у разі поєднання їх з даними, дають змогу розробляти рекомендації як наслідки з них. Кожне рекомендоване рішення, запропоноване виробниками політики, має містити список припущень, що експліцитно або імпліцитно є основою рекомендації.

3. *Верифікація припущень*. На цьому етапі аналітики порівнюють та оцінюють пакети рекомендацій і припущень, що є їх основою. Це робиться через систематичне порівняння припущень і контрприпущень, що максимально відрізняються від своїх відповідників. Під час цього процесу кожне із попередньо визначених припущень і контрприпущень, максимально відрізняються від своїх відповідників. Якщо контрприпущення неправдоподібне, воно виключається з подальшого розгляду; якщо правдоподібне, воно вивчається, щоб визначити, чи не може воно слугувати базисом усього нового осмислення проблеми та її вирішення.

4. *Підсумовування припущень*. На цьому етапі припущення (а не рекомендації) впорядковуються через встановлення їх пріоритетності з огляду на їхню відносну визначеність і значимість для різних виробників політики. Підсумовуються лише найбільш значимі й невизначені припущення. Кінцевою метою є створення прийняттого списку припущень, щодо яких дійде згоди якомога більша кількість виробників політики.

5. *Синтез припущень*. Попередньо визначена складна множина прийнятих припущень може слугувати базисом для створення нового осмислення проблем, а також синтетичного варіанта їх розв'язання.

Після того, як складений перелік стратегічних проблем, необхідно визначити, наскільки стратегічною є кожна з них.

### ***Крок 3. Визначення проблеми***

Процес визначення проблеми є дуже складною справою та важливим аспектом державної політики національної безпеки, що передбачає усвідомлення самої проблеми, внесення її до порядку денного та сприйняття різними зацікавленими сторонами. На цьому етапі аналітики та виробники політики намагаються визначити проблему в її найбільш базових і загальних термінах, наприклад, вирішити, чи відноситься ця проблема тільки до воєнної сфери, політики, економіки тощо.

Формулювання порядку денного та визначення проблеми є значною мірою політичними процесами в тому сенсі, що вони зазнають впливу розподілу влади у межах організацій, або у відносинах між ними, або ж у суспільстві в цілому. Як уже зазначалося, певні групи або інституції не мають доступу до будь-якого з цих процесів, інші мають доступ і володіють значним впливом, ще інші мають доступ, але не володіють значним впливом, а ще інші спроможні істотно впливати на те, які

проблеми вноситимуться до порядку денного, і те, як вони визначатимуться. Становище таких впливових груп або організацій істотно змінюється, якщо вони, за припущенням, мають повноваження та владу розв'язувати певну проблему.

У такій ситуації для загострення обговорення певної проблеми існує відомий підхід, а саме використання переліку питань [9].

1. Хто стверджує, що проблема існує? Чому?
2. Чи реальною є проблема? Чи впорається з нею уряд?
3. Наскільки ймовірною є згода з приводу проблеми?
4. Чи не зарано давати визначення?
5. Чи дотримуються ті, хто визначає проблеми, певних рамок політики?
6. Чи бувають альтернативні «рамки політики»?
7. Що таке належний рівень агрегації?
8. Чи усвідомлена причинна структура проблеми?
9. Чи можна конкретизувати й кількісно виразити наслідки проблеми?
10. Коли і як проблема переглядатиметься?

Враховуючи зазначене, для визначення стратегічних проблем можна скористатися чотирма підходами, запропонованими Дж. Брайсоном [5]: прямий підхід, непрямий підхід, підхід «через цілі» та «через бачення успіху».

*Прямий підхід.* Інституціям, що бажають застосувати прямий підхід до визначення стратегічних проблем, після перегляду офіційних обов'язків, місії та *SWOT*-переліку, треба попросити членів робочої групи зі стратегічного планування самостійно визначити стратегічні проблеми. Щодо кожної з проблем кожний член робочої групи повинен відповісти на три запитання, вписані на одному аркуші паперу:

- у чому полягає суть проблеми?
- які чинники (офіційні обов'язки, місія, зовнішні та внутрішні умови) роблять цю проблему стратегічною?
- якими можуть бути наслідки неспроможності розв'язати конкретну проблему?

Інколи доцільно дати їм принаймні тиждень для обдумування можливих стратегічних проблем. При цьому на людей не варто тиснути: прозоріння часто настає непередбачено, в несподівані моменти, коли людина перебуває наодинці.

Кожну із запропонованих стратегічних проблем, сформульовану як складне завдання, яке, однак, під силу конкретній інституції, державі, треба записати на окремому аркуші та прикріпити до стіни так, щоб робоча група могла бачити та обговорювати їх разом. Ці аркуші можна вважати гігантськими «сніговими картками» – схожі проблеми можна згрупувати або, можливо, переформулювати по-новому на інших аркушах, які, зрозуміло, для цього треба мати про запас.

Ви можете запропонувати, щоб кожний із членів робочої групи самостійно виписав на аркуші якнайбільше стратегічних проблем, відповідаючи при цьому тільки на перше запитання. Попросіть усіх відзначити на своїх аркушах по п'ять-сім найважливіших проблем. Ці проблеми треба виписати на «снігові картки» і згрупувати за спільними темами. Тоді робоча група має відповісти на три зазначені вище запитання стосовно кожної окремої категорії проблем.

Зазвичай, буває корисно з'ясувати, які проблеми група вважає найважливішими в короткій і довгостроковій перспективах.

При визначенні стратегічних проблем, як і при будь-якій аналітичній вправі, найкраще дати людям змогу спочатку зробити висновки самостійно та записати їх на чернетці, перш ніж оприлюднювати (наприклад, за допомогою кольорових наклейок). Після того, як люди висловляться, треба провести обговорення і повторне «голосування» (за допомогою наклейок), якщо виявиться, що хтось змінив думку. У результаті цієї процедури має сформуватися більш виважена колективна думка.

Коли вдасться досягнути хоча б попередньої згоди стосовно переліку стратегічних проблем, приготуйте нові аркуші, на кожному з яких треба виписати по одній стратегічній проблемі разом із відповідями на три зазначені вище запитання. Ці нові аркуші стануть основою для подальшого обговорення, якщо в ньому буде потреба, або для розроблення стратегій, спрямованих на розв'язання конкретних проблем (на наступному кроці).

*Підхід «через цілі».* Якщо інституція ще не має визначених цілей, то після перегляду офіційних обов'язків, місії та SWOT-переліку учасників планувальної групи потрібно спитати, якими, на їхню думку, повинні бути ці цілі; відповіді стануть основою подальшої дискусії. Щоб оперативнo скласти попередній перелік цілей організації, можна знову ж таки використати метод «снігових карток». Можливо, доведеться провести декілька нарад, доки планувальна група дійде згоди стосовно переліку цілей, які були б достатньо конкретними й докладними, щоб на їх базі можна було розробити стратегію діяльності.

При застосуванні цього підходу, можливо, й непотрібно визначати стратегічні проблеми – натомість група може перейти відразу до кроку розроблення стратегій. Якщо ж стратегічні проблеми таки визначають, то з них, імовірно випливатимуть такі запитання: «Як домогтися, щоби керівники погодилися з таким переліком цілей?», «Як визначити, які з цілей пріоритетні?», «Які стратегії найкраще допоможуть досягнути цих цілей?».

Ще один спосіб визначення цілей організації – доручити одному або декільком членам планувальної групи переглянути попередні рішення, щоб з'ясувати, які цілі лежали в їх основі. Так можна виявити консенсус учасників планувальної групи стосовно цілей. А ще можна побачи-

ти розбіжності між консенсусом та офіційними обов'язками інституції, її місією та *SWOT*-категоріями. Можливо, що подолання цих розбіжностей уже дасть уявлення про стратегічні проблеми для організації.

Підхід «через бачення успіху», або «через ідеалізований сценарій». Вища посадова особа (президент, прем'єр-міністр тощо) або призначений керівник може прийти в інституцію з уже сформованим баченням майбутнього. Часто головне завдання цих осіб – пропагувати своє бачення й додати до нього всі резонні модифікації, що їх пропонують інші.

Тому після перегляду офіційних обов'язків, місії та *SWOT*-переліку треба попросити кожного з учасників планувальної групи зобразити картину або сценарій так, як мала б виглядати організація, (стратегічне планування здійснюється як на рівні держави, так і будь-яких інституцій, що його потребують, отож далі використовуватимемо узагальнений термін – організація) коли успішно виконає свою місію та розгорне весь свій потенціал. Це бачення має бути не довшим за одну сторінку та допомогти учасникам виконати це завдання. Можете звернутися до них: «Уявіть, що від сьогодні минуло три або п'ять років, і весь цей час ваша організація чудово працювала. Вона стала визнаним лідером у своїй сфері. Уявіть, що ви – репортер газети, якому доручили написати статтю про цю організацію. Ви уважно ознайомилися з її офіційними обов'язками, місією, послугами, персоналом, фінансуванням, організаційною структурою, менеджментом тощо. Опишіть на одній сторінці те, що ви побачили».

Виконавши це завдання, учасники робочої групи повинні поділитися своїм баченням між собою. Хтось може записати окремі елементи кожного варіанта бачення на великих аркушах. Розглянувши різні варіанти бачення, треба визначити й проаналізувати всі спільні й розбіжні моменти. Тоді треба сформулювати кілька узагальнених версій бачення (це може зробити один із працівників організації після засідання), що стануть основою для подальшого обговорення.

На наступному засіданні планувальна група має оцінити кожний окремий варіант бачення або сценарій крізь призму декількох критеріїв, що мають стратегічне значення (відповідність офіційним обов'язкам і місії, *SWOT*-перелік та фінансові можливості). Тоді треба скласти перелік відносних переваг і недоліків кожного бачення. Планувальна група може захотіти порадитися зі штатними й незалежними консультантами, критиками та потенційними партнерами, щоб почути більше думок і зауважень. Під час подальшого обговорення група має вирішити, який варіант бачення найкращий.

Інший спосіб застосування підходу «через бачення» – попросити членів планувальної групи скласти два переліки: від чого рухається організація (як позитивні, так і негативні моменти) та до чого вона рухається (як позитивні, так і негативні моменти). Це означає схопити

суть минулого та теперішнього організації і спроектувати її на можливе майбутнє. Враховуючи позитивні й негативні аспекти майбутніх можливостей, можна скласти оптимістичний і песимістичний сценарії. Бачення успіху організації наголошуватиме на позитивних моментах, до яких вона хоче рухатися, і враховуватиме негативні моменти, яких вона хоче уникнути.

Як тільки керівники дійдуть згоди стосовно того, яке бачення найкраще, планувальна група зможе переходити до наступного кроку – розроблення стратегій, що допоможуть реалізувати це бачення.

Бачення, сформульоване таким способом, можна розглядати як «головну стратегію» організації – узагальнену схему або план, як організації «найкраще» вписатися в оточуюче її середовище. Тоді у кроці «розроблення стратегій» треба зосередити увагу на деталях того, як забезпечити втілення головної стратегії.

*Непрямий підхід.* Планувальна група має переглянути чинну місію інституції, короткий опис її офіційних обов'язків і повноважень, результати *SWOT*-аналізу, чинні цілі й стратегії, а також усю іншу релевантну інформацію. Учасники групи повинні методично проаналізувати ці матеріали та спільно розглянути можливі варіанти дій. Кожен варіант треба сформулювати як дію, тобто починати дієсловом (домогтися, здобути, створити, розробити, досягнути показати, повідомити тощо). Тоді кожний варіант треба записати на окремій «сніговій картці» або на овалі. При визначенні цих варіантних дій слід керуватися такими правилами.

1. Пропонуйте дії, які б задовольняли індивідів або групи, що мають інтерес до політики, оскільки вони впливають на рішення уряду й зазнають зворотного зв'язку (стейкхолдерів). Однак, можливо, організація не хоче догоджати деяким стейкхолдерам.

2. Розглядайте дії, які б посилювали переваги, допомагали скористатися можливостями й водночас зменшити або подолати вади та загрози.

3. Визначте дії, що безпосередньо ведуть до виконання місії та офіційних обов'язків організації.

4. Пропонуйте дії, які б чітко пов'язувалися з цілями організації та враховували головні елементи її чинних стратегій.

5. Запишіть на «снігові картки» або на овали дії, підказані іншими релевантними аналітичними дослідженнями.

На кожній картці чи овалі треба малим шрифтом зазначити, що послужило підставою для розгляду конкретного варіанта дій (аналіз стейкхолдерів або *SWOT*-аналіз, місія або офіційні обов'язки, чинні цілі та стратегії, результати інших досліджень). Коли відомо, що є підставою для тих чи інших дій, легко оцінити, наскільки важливо для організації їх реалізувати.



Коли варіанти дій готові, їх треба змішати й розсортувати на групи за спільними темами. Тема кожної групи – потенційна стратегічна проблема для організації. Можна застосувати «метод овалів», щоб далі класифікувати групи, показавши взаємозв'язки між ними та різноманітні можливості дій, охоплені цими групами.

Коли відповідні категорії та взаємозв'язки між ними визначено, група повинна сформулювати стратегічні проблеми – опис кожної з них має займати приблизно одну сторінку й містити відповіді на три запитання, зазначені вище. Якщо група раніше визначила, що було підставою для кожного запропонованого варіанта дій, то їй тепер легко буде відповісти на друге (про ситуаційні чинники, що стосуються конкретної проблеми) та третє (про наслідки нерозв'язання конкретної проблеми) запитання.

Нарешті, Дж. Брайсон зазначає, що перелічені підходи до визначення стратегічних проблем взаємопов'язані. Питання в тому, з чого ви вирішите почати. Нарешті, планувальна група може застосувати декілька різних підходів у межах одного циклу стратегічного планування. Різноманітність чинників, актуальних для різних напрямів діяльності інституції (організації), може спонукати до застосування декількох різних підходів до визначення стратегічних проблем. Якщо цілі або бачення вже сформульовано, то їх можна використати для визначення стратегічних проблем і стратегій. Якщо ж ні, то треба вирішити, як це зробити та який саме підхід доцільно застосувати в конкретних умовах.

Окрім того, стратегічне планування завжди орієнтоване на дію. Тому, як уже зазначалося, стратегічні проблеми треба формулювати як завдання, що під силу державі, її інституціям та організаціям. У разі, якщо вони ніяк не можуть вплинути на ситуацію, то це не буде стратегічною проблемою. Важливо зосередити зусилля системи забезпечення національної безпеки держави на подоланні тих проблем, на які вона впливає, а не на проблеми, що перебувають поза її контролем.

Якщо держава формулюватиме стратегічні проблеми як складні завдання, то це дасть їй змогу істотно впливати на гостроту цих проблем і на способи їх вирішення. Це допоможе системі забезпечення національної безпеки держави попереджувати виникнення проблем. Отже, стратегічні завдання – це переважно не поточні проблеми або кризи, хоча те, як вона впорається з кризами, що настали, матиме стратегічне значення.

При цьому особливого значення набувають чинники, що роблять конкретну проблему у сфері національної безпеки стратегічною. Для їх визначення можна скористатися принципами здійснення аналізу ієрархій. Вони такі ж, як і принципи, використовувані для класифікаційного аналізу. Процедури логічного поділу й класифікації аналогічним чином застосовуються по відношенню до аналізу ієрархій.

**Аналіз ієрархій** – це методика визначення можливих причин проблемної ситуації. За його допомогою аналітики визначають три різновиди причин: можливі, правдоподібні та підконтрольні. *Можливі причини* – це події або дії (якими віддаленими вони б не були), можуть сприяти виникненню проблемної ситуації. Навпаки, *правдоподібні причини* – ті, що на основі наукового дослідження або безпосереднього досвіду вважаються такими, що здійснюють важливий вплив на виникнення ситуації, розцінюваної як проблематична. *Підконтрольні причини* – ті, що потребують контролю та маніпуляцій з боку виробників політики [11].

Основна відмінність між класифікаційним аналізом та аналізом ієрархій полягає в тому, що перший передбачає поділ і класифікацію понять узагалі, а аналіз ієрархій конструює специфічні поняття можливих, правдоподібних і підконтрольних причин. Однак, як зазначає В. Н. Данн, обидві форми аналізу фокусуються на індивідуальному аналітикуві й використанні логічної узгодженості як найголовнішого критерію оцінки адекватності осмислення проблеми. Аналіз ієрархій також може виключати з розгляду можливості створення альтернативних казуальних пояснень з опорою в якості джерела знання не на групах, а на індивідуальних аналітиках.

#### **Крок 4. Оцінка пріоритетності стратегічних проблем**

Оцінка пріоритетності проблем не є діяльністю, характерною лише для одного рівня організації. Вона здійснюється щоденно на всіх рівнях – від рішень президента і прем'єр-міністра, після яких проблема переходить аж до окремого державного службовця. Тому навіть на рівні окремого управлінця часто постають проблеми національної безпеки, що відбираються для ретельнішого дослідження та обговорення, тоді як інші пропонуються для розгляду в поміркований спосіб, а ще інші не беруться до уваги взагалі.

Нас цікавить добір належного способу аналізу як практичної проблеми, з якою стикаються виробники відповідальних рішень у сфері національної безпеки, а не як просто абстрактної проблеми, породженої розбіжностями у поглядах щодо оптимальних способів і методів вироблення наукових засад державної політики національної безпеки.

Істотні розбіжності у поглядах на різні підходи до державної політики національної безпеки потребують поглибленого аналізу проблем з урахуванням національних цінностей, цілей, варіантів вибору та наслідків рішень, що приймаються у цій сфері. Тому переважно минулі рішення, з приводу яких проблеми мають піддаватися докладному й методичному аналізу, часто спиралися на суто політичні критерії, аналіз без систематичного розгляду базової ситуації.

Автори роботи [9] запропонували системніший підхід до цього важливого аспекту. Де малоочевидні й, здавалося б, непослідовні критерії, якими керуються нині здебільшого з приводу вирішення проблем, можна зробити очевидними та систематизованими. При цьому враховувалося, що «нагальне витіснить важливе». Де питання з приводу, які рішення треба приймати невідкладно, доводиться розглядати першими, і навпаки, складні питання, які першими можна проаналізувати, просто очікують своєї черги, аж поки вони знову-таки не перетворяться на нагальні проблеми, що потребують дій для їх ретельного аналізу. Такий підхід унаслідок оцінки пріоритетності проблеми «згори донизу» гарантує передачу на розгляд керівної політичної ланки питання, що є важливими через їх політичну значущість, масштаб, складність або запутаність. Цей підхід потребує не лише наявності критеріїв, а й процедур їх послідовного та комплексного застосування до всього спектра стратегічних проблем.

У дуже простих випадках можна побудувати матрицю (табл. 4.2), у якій критерії розміщені вертикально, а проблеми, що аналізуються, справа горизонтально. Кожна з позицій позначається «галочкою» або «хрестиком», залежно від того, на користь чи проти аналізу проблеми свідчить той чи інший критерій. Далі ці позначки зводяться разом, а проблеми, які набрали більше «галочок», вважаються такими, що заслуговують докладнішого аналізу.

Таблиця 4.2

### Приклад матриці пріоритетів із показниками балів проблем і диференційованих критеріїв [9]

Критерії		Проблеми		
		А	В	С
1. Зміст проблеми				
1.1.	Чи є час для аналізу? (9)	9x7=63	9x3=27	9x6=54
1.2.	Чи не занадто проблема політизована? (8)	8x6=48	8x8=64	8x4=32
1.3.	Чи визначилися фіксовані позиції щодо цієї проблеми? (6)	6x7=42	6x8=48	6x3=18
1.4.	Чи розглядається проблема як «центральна»? (7)	7x4=28	7x9=63	7x6=42
2. Характеристики проблеми				
2.1.	Яким є діапазон вибору? (5)	5x8=40	5x2=10	5x7=35
2.2.	Чи спостерігається певна злагода щодо шляхів розв'язання проблеми? (5)	5x7=35	5x3=15	5x6=30
2.3.	Наскільки складною є проблема? (6)	6x9=54	6x6=36	6x3=18
2.4.	Яким є ступінь невизначеності проблеми? (7)	7x8=56	7x7=49	7x3=21
2.5.	Чи не занадто тісно пов'язана дана проблема з певними цінностями? (9)	9x6=54	9x6=54	9x2=18

Закінчення табл.

Критерії		Проблеми		
		А	В	С
3.1.	Чи є вагомими наслідки проблеми? (8)	$8 \times 7 = 56$	$8 \times 8 = 64$	$8 \times 6 = 48$
3.2.	Чи впливають вони на багатьох людей? (6)	$6 \times 5 = 30$	$6 \times 6 = 36$	$6 \times 4 = 24$
3.4.	Яка значуща група зазнає впливу? (6)	$6 \times 7 = 42$	$6 \times 4 = 24$	$6 \times 6 = 36$
3.5.	Чи істотного впливу зазнають групи? (7)	$7 \times 8 = 56$	$7 \times 7 = 49$	$7 \times 3 = 21$
3.6.	Чи схильна проблема до розгалуження? (4)	$4 \times 6 = 24$	$4 \times 6 = 24$	$4 \times 4 = 16$
3.7.	Чи обмежуються майбутні варіанти вибору?(7)	$7 \times 3 = 21$	$7 \times 2 = 14$	$7 \times 6 = 42$
4. Вартість дії та аналізу				
4.1.	Чи дорого коштує дія, пов'язана з вирішенням проблеми? (4)	$4 \times 6 = 24$	$4 \times 9 = 36$	$4 \times 4 = 16$
4.2.	Чи очікується квантовий стрибок витрат? (9)	$9 \times 6 = 54$	$9 \times 9 = 81$	$9 \times 3 = 27$
4.3.	Чи зв'язуються ресурси? (6)	$6 \times 7 = 42$	$6 \times 8 = 48$	$6 \times 6 = 36$
4.4.	Чи дорого коштує аналіз? (6)	$6 \times 2 = 12$	$6 \times 2 = 12$	$6 \times 8 = 48$
4.5.	Який вигравш очікується від аналізу? (9)	$9 \times 8 = 72$	$9 \times 7 = 63$	$9 \times 4 = 36$
Разом		853	817	618

Як вважають самі автори, ця процедура є спрощеною. Тому її доцільно використовувати на першому етапі оцінки пріоритетності проблем. У разі, якщо проблеми істотно відрізняються за ступенем складності, масштабами мінімальних витрат, рівнем політичної чутливості тощо, то вони пропонують кожну проблему оцінювати за кожним із критеріїв, скориставшись 10-бальною шкалою. Зведені показники кожної з колонок дадуть цифрове значення пріоритетності проблем.

Уразливим місцем як першого, так і другого методів є рівнозначність критеріїв. Насправді це не так. Особи, відповідальні за оцінку пріоритетності проблем, надаватимуть одним критеріям більшої ваги, а іншим – меншої. Таким чином, Б. Гогвуд і Л. Ган запровадили систему вимірювання самих критеріїв, яка б ілюструвала їх відносну значущість. У таблиці матриці пріоритетів кожний критерій одержує бал від 1 до 10, що, помножений на показник проблеми за цим критерієм, дає загальну цифру (див. табл. 4.2). Аналіз переваг і недоліків, що має матричний підхід, спонукав зазначених авторів до розроблення іншої процедури, в якій він розглядається як попередній тест. Форма такої процедури відома як «дерево рішень» [7], ілюстративний фрагмент якої показано на рисунку 4.4.

Головною перевагою методу «дерева рішень» є та, що в ньому всі критерії не матимуть того самого показника значущості. Проте автори методу «дерева рішень» визнають, що він також має свої недоліки. Одна з його очевидних вад та, що «дерево рішень» із дуже простими

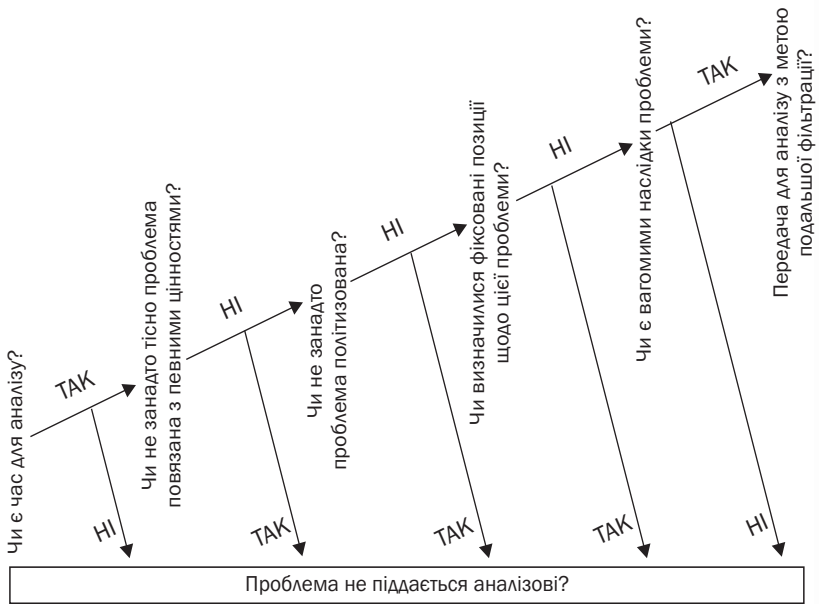


Рис. 4.4. Фрагмент «дерева рішень» оцінки пріоритетності проблем [9]

гілками «так/ні» за своєю неточністю і приблизністю подібне до «галочок» і «хрестиків» першої процедури матриці пріоритетів. У разі вибору «дерева рішень» із трьома або більше можливими варіантами відповіді у кожній точці рішення вони швидко стають незручними при користуванні. Також їх слабким місцем є надмірне спрощення можливих результатів. Тому вони рекомендували комбінацію обох підходів (комбінований метод), що передбачає різноманітні зворотні зв'язки та інші засоби надання процедурі оцінки пріоритетності проблем більшої гнучкості та динаміки.

### 4.3. Вирішення стратегічних проблем в умовах глобальних трансформацій

Нині стало узвичаєним характеризувати сучасність як епоху глобалізації. З одного боку, внаслідок діяльності транснаціональних корпорацій та інституцій, що починають користуватись усе більшим впливом і владою, здатність національних виробників політики у формуванні свого власного порядку денного щодо широкого кола політичних, економічних, оборонних, соціальних, культурних та інших проблем

знижується. З іншого – охорона довкілля, СНІД, наркотики, питання ідентичності, фінансові негаразди, приватизація тощо привели до зближення процесу вирішення стратегічних проблем.

Таким чином, існування міжнародних спільнот і мереж публічної політики, до яких входять урядові, неурядові й наукові учасники, привело до того, що нині публічна політика вирішення широкого кола проблем здійснюється паралельно у світовій системі, а також у національних політичних системах, а право ухвалювати рішення, здатність і прагнення їх реалізувати все ще належить державам-націям [3; 8; 15;].

Очевидно, що інтернаціоналізація порядку денного вирішення стратегічних проблем не обов'язково веде до зближення при виробленні рішень у сфері міжнародної та національної безпеки. Існує суперечність між способами вирішення глобальних проблем, коли вони пов'язані з іншими проблемами нижчого рівня і мають властивість перетікати одна в одну, і реальністю підтримання національного суверенітету [10; 17; 20].

Тому, розглядаючи учасників вирішення проблем національної безпеки, найкраще розпочати з повноважень, оскільки найочевиднішою основою для заявки на участь у політичному процесі є посідання законних повноважень. У цьому контексті також головним джерелом труднощів є завдання узгодженості між ними.

Серед основних інституцій, що спрямовують свої зусилля на вирішення проблем безпеки, доцільно керуватися Законом України «Про основи національної безпеки», що є визначальним нормативно-правовим актом законодавства у сфері забезпечення національної безпеки та встановлює правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки, що визначені у ст. 4 цього закону.

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України. Зокрема, відповідно до ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки», затверджуючи Стратегію національної безпеки України, Воєнну доктрину України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи у сфері національної безпеки, може здійснювати періодичну перевірку та законодавчо визначити її нові стратегічні проблеми.

При цьому Президент України має спиратися на рішення Верховної Ради України, що в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації,

визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України.

Парламентський нагляд над сектором безпеки – це неодмінна умова демократії. Він включає: право ініціювати закони або приймати поправки до них, ставити питання; викликати членів виконавчої влади і співробітників цих апаратів для свідчень; збирати представників громадянського суспільства; право на доступ до секретної інформації, право робити парламентські запити і право проводити слухання, право розподіляти й перерозподіляти оборонні бюджетні фонди, право санкціонувати або не санкціонувати відправку військ за кордон, право затверджувати або не затверджувати концепцію політики безпеки тощо.

Парламентський нагляд над сектором безпеки залежить насамперед від трьох чинників [4]:

- 1) законності повноважень парламенту вимагати від уряду звітності;
- 2) здатності парламенту здійснювати нагляд;
- 3) наявність у парламентаріїв критичного підходу, щоб зберігати підзвітність уряду.

Необхідно зазначити, що нині не існує універсальних стандартів або кращих методів для парламентського нагляду, а методи, законні процедури та парламентські структури, прийняті в одній сталій демократії, важко застосувати в умовах іншої.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, вживає заходів для забезпечення прав і свобод людини та громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку й боротьби зі злочинністю. Однак, здійснюючи державну політику національної безпеки, уряд відчуває спокусу передусім зосередитися на поточних питаннях, що потребують негайних дій, а не на стратегічних проблемах, де будь-які несприятливі політичні результати відмови від негайних дій не виявлять себе в найближчому майбутньому. Разом з тим йому не слід активно вдаватися до пошуку нових проблем порядку денного, оскільки це означало б зростання тиску на політичну систему, особливо в умовах, наприклад, виходу з нинішньої економічної та фінансової кризи.

Таким чином, існує реальна невідповідність між тим, що є раціональним з погляду реалізації державних програм вирішення стратегічних проблем національної безпеки в оптимальний час, і тим, що є раціональним з позицій кар'єрного успіху окремих урядовців. За таких умов для їх вирішення не обов'язково мати повноцінний робочий підрозділ – іноді краще регулярно скликати такий, до складу якого входили би представники всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Нині ми живемо в постідеологічному суспільстві, в якому боротьба за побудову кращого, абсолютно іншого суспільства вже не хвилює навіть ту його частину, яка, можливо, складає меншість, – політично активних громадян. Ми стали суспільством, яке хвилюють проблеми, а не туманна перспектива золотого майбутнього. Нині «політика кампаній» або «політика проблем» витіснила з арени ідеологічну політику, або «політику рухів» [22]. За таких умов роль громадянського суспільства як важливого учасника вироблення політики національної безпеки є вельми актуальною. Його вплив на вирішення стратегічних проблем національної безпеки є показником зрілості громадянського суспільства, гарантом безпеки особи, суспільства та держави.

Водночас існують стратегічні проблеми національної безпеки, що хвилюють суспільство та є мобілізуючими чинниками. Тому в постідеологічному суспільстві концепція цивільного контролю має стати наріжним каменем успішної стратегії демократизації держави, її трансформаційних перетворень. Цивільний контроль за сектором безпеки має передбачати не лише контроль за збройними силами, а й за силовими структурами (зокрема й спецслужбами), а загалом – за всіма суб'єктами національної безпеки.

Врегулювання стратегічних проблем національної безпеки має бути засноване на ґрунтовних наукових засадах – міждисциплінарному підході та системній методології. Багатоперспективний аналіз відповідає цим вимогам.

**Багатоперспективний аналіз** – це метод забезпечення більшої проникливості в проблеми та потенційні варіанти їх вирішення у спосіб систематичного застосування персональних, організаційних і технічних форм бачення проблемних ситуацій. Для застосування багатоперспективного аналізу було розроблено низку рекомендацій [11].

1. *Інтерпарадигматична суміш*. Формуються команди на основі інтерпарадигматичної суміші. Ця суміш оптимізує можливості виявлення в команді оцінок для технічного бачення (Т), організаційного бачення (О) і персонального бачення (П).

2. *Рівновага між формами бачення*. До проведення планування й аналізу політики неможливо вирішити, наскільки великий акцент зробити на Т-, О-, П-баченнях. У міру того, як команда втягується в роботу, виявлення належного балансу між трьома формами бачення дає змогу розподілити ресурси між Т-, О-, П-завданнями. До цього моменту перевага віддається рівномірному розподіленню.

3. *Нерівномірна повторюваність*. Т- бачення, як правило, застосовує методи, що можна повторювати. П- і О-бачення не повторюються.

4. *Адекватні комунікації*. Пристосовується засіб комунікації до змісту послання. Резюме, усні брифінги, сценарії й короткі інтермедії підхо-



дять для комунікації з тими, хто дотримується О- і П-бачень. Для тих, хто дотримується Т-бачення, підходять моделі, дані, списки змінних і аналітичні операції.

5. *Відстрочена інтеграція.* Справу інтеграції форм бачення залишають замовнику або виробнику політики, вказуючи при цьому на зв'язки між Т-, О- і П-баченнями й різні висновки, до яких вони ведуть.

Багатоперспективний метод добре зарекомендував себе при вирішенні погано структурованих проблем, що мали місце у сферах вироблення політики, стратегічного планування, технологічної оцінки й інших напрямках, близьких до державної політики національної безпеки.

## Висновки

Стратегічні проблеми національної безпеки є складними завданнями для держави. Наслідками їх вирішення може бути або вразливість перед реальними загрозами, або неспроможність особами, які ухвалюють відповідальні рішення у сфері національної безпеки, скористатися великими можливостями держави. Тому структурування стратегічних проблем – засадниче питання процесу стратегічного планування. Процес структурування стратегічних проблем національної безпеки включає чотири послідовні кроки: пошук проблеми, специфікація проблеми, визначення проблеми та оцінка пріоритетності стратегічних проблем. Практичне застосування цієї процедури до погано структурованих проблем політики національної безпеки може сприяти їх успішному вирішенню у сучасних складних глобалізаційних умовах.

---

1. *Ансоф, И.* Стратегическое управление И. Ансоф. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.

2. *Аронсон, Э.* Эпоха пропаганды. Механизмы убеждения, повседневное использование и злоупотребление / Э. Аронсон, Э. Р. Праткинс. – СПб. : Прайм – ЕВРОЗНАК, 2003. – 384 с.

3. *Бек, У.* Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек – М. : Прогресс – Традиция, 2000. – 384 с.

4. *Борн, Г.* Демократичний контроль за оборонною діяльністю. Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP – DIB) / Г. Борн. – К. : DCAF, 2006. – С. 66–86.

5. *Брайтон, Дж. М.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. М. Брайтон. – Львів: Літопис, 2004. – 352 с.

6. *Веймер, Д.* Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Веймер, Е. Вайнінг. – К. : Основи, 1998. – 654 с.

7. *Вільямс, Дж. Д.* Современный стратег, или Букварь по теории стратегических игр / Д. Дж. Вильямс. – М. : Изд-во Либком, 2009. – 274 с.

8. *Гелд, Д.* Глобальні трансформації. Політика, економіка, культура / Е. МакГрю, Д. Голдблатт, Дж. Перратон. – К. : Фенікс, 2003. – 584 с.

9. *Гогвуд, Б.* Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
10. *Горбулін, В. П.* Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2007. – 592 с.
11. *Данн, В. Н.* Державна політика: вступ до аналізу / В. Н. Данн. – Одеса: АО БАХВА, 2005. – 504 с.
12. *Колбеч, Г. К.* Політика: Основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч. – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 127 с.
13. *Маккомбс, М.* Встановлення пріоритетів: мас-медії та громадська думка / М. Маккомбс. – К. : «К. І. С», 2007. – 256 с.
14. *Мінцберг, Г.* Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К. : Видавництво Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
15. *Монбриаль, Т.* Действие и система мира / Т. Монбриаль. – М. : МГИМО-РОССНЕЭП, 2005. – 488 с.
16. *Парсонс, В.* Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
17. *Петров, В. К.* Устойчивость государства / В. К. Петров, С. Г. Селиванов. – М. : Экономика, 2005. – 491 с.
18. *Семенченко, А. І.* Методологія стратегічного планування у сфері державно-го управління забезпеченням національної безпеки України / А. І. Семенченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 429 с.
19. *Словарь иностранных слов.* – М. : Рус. яз., 1986. – 608 с.
20. *Фукуяма, Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
21. *Хасси, Д.* Стратегия и планирование / Д. Хасси. – СПб. : Питер, 2001. – 384 с.
22. *Шварцмантель, Дж.* Идеология и политика / Дж. Шварцмантель. – Харьков: Изд-во Гуманитарный Центр, 2009. – 312 с.
23. *Штротмайер, Г.* Політика і мас-медія / Г. Штротмайер. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 303 с.

## РОЗДІЛ 5.

### СЦЕНАРІЙ МАЙБУТНОСТЕЙ І НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

*Розглянуто два основні методи сценарного планування – футурологічний і стратегічний. Коротко характеризується третій напрям сценарного планування – організаційний розвиток і навчання. У межах кожного основного методу коротко проаналізовані найвагоміші публікації, що характеризують найбільш всеосяжні та екстенсивні сценарії розвитку майбутнього. Дано коротку характеристику низки найуживаніших інструментів збору інформації та презентації варіантів майбутнього: медійні (засновані на ЗМІ), засновані на графіках сценаріїв, генеративні, орієнтовані на «акторів», орієнтовані на наслідки, системні.*

Останні роки нового тисячоліття засвідчили необхідність глибоких змін у діяльності системи забезпечення національної безпеки, підготовки до важко передбачуваних подій – нових викликів і загроз. Тому ефективна організація сценарної діяльності (елемент стратегічного планування) розглядається як один із головних чинників, що дозволить забезпечити високий рівень захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави у разі успішної реалізації обраної Стратегії національної безпеки (Стратегії НБ) держави.

У зв'язку з цим виникла об'єктивна необхідність поглибити теоретичні, методичні та прикладні дослідження в галузі сценарного планування з метою підвищення ефективності роботи СЗНБ. Сценарне планування є важливим кроком процесу стратегічного планування. Цей крок іде після перегляду та ухвалення Стратегії НБ, державних програм і відповідних цільових планів у сфері національної безпеки. Він є баченням успіху СЗНБ держави.

Закон України «Про основи національної безпеки України» та Стратегія національної безпеки України чітко визначили місію СЗНБ держави [8; 21], однак меншою мірою та недостатньо чітко – відповідне бачення успіху. Частково це тому, що хоча бачення й охоплює місію, воно є ширшим за неї [2]. Місія окреслює призначення СЗНБ, тоді як бачення розвиває тему далі, пояснюючи, як має виглядати система національної безпеки, якщо вона винятково добре працюватиме щодо зовнішнього та внутрішнього безпекових середовищ і головних учасників політики національної безпеки.

Однак залишається невирішеною значна кількість теоретичних і практичних проблем щодо сценарного планування у сфері національної безпеки. Так, дотепер не визначено єдиний підхід до сценарного планування. Крім того, за своєю суттю стратегічне та сценарне планування – це динамічний процес, що вимагає постійного вдосконалення методики та алгоритмів досліджень, через що виникає необхідність наукового розроблення основних принципів організації сценарного планування у секторі безпеки держави та методичних підходів до його здійснення.

Як уже зазначалося, науково-методологічне забезпечення управління стратегічними ризиками набуває нового актуального завдання – репрезентувати майбутнє, яке не можна інтерпретувати як звичайне продовження минулого, тому що це майбутнє набуватиме принципово інших форм і структур. Адже виклики та загрози, що виникають у сучасному суспільстві, зумовлюють необхідність передбачення на об'єктивних засадах хоча би приблизних сценаріїв того, що відбудеться. Це завдання має дуже важливе значення та отримало назву сценарного планування [6; 10; 13; 29].

Історично сценарне планування має два основних джерела: *футурологію* і *стратегію*. На початку 1990-х років зародився третій напрямок сценарного планування – *організаційний розвиток і навчання*. Це – не нова модель побудови і розвитку організації, а комбінація передових управлінських інструментів, зведених воедино. Концепція організаційний розвиток і навчання базується на п'ятох «уміннях організації».

1. «Уміння» – майстерність в удосконаленні особистості. Хоча в бізнес, публічну політику і державне управління приходять енергійні люди, мало хто з них досить довго залишається «на підйомі». Більшість починають берегти сили і вже до 30 років утрачають відданість справі, почуття особистої значимості й насаги. Однак лише деякі організації заохочують своїх співробітників рухатися вперед, інші – в результаті мають невикористані ресурси, що пропадають.

2. «Уміння» – це інтелектуальні моделі. Моделі як стереотипи у відношенні різних управлінських ситуацій так само укорінені в нас, як і суто побутові. Саме тому багато гарних управлінських ідей так і залишаються не втіленими в життя.

3. «Уміння» – це загальне бачення. Багато керівників не надають значення тому, що їхнє особисте бачення розвитку організації не є зрозумілим і не поділяється всіма співробітниками. Завдяки загальному баченню люди вчаться не тому, що їм так веліли, а тому, що їм цього хочеться.

4. «Уміння» – це групове навчання. Однак у даному випадку йдеться не тільки про тренінги чи семінари, а й про вільний обмін думками

в групах – діалог. Саме діалог між співробітниками приводить до таких прозрень, що можуть бути абсолютно недоступні для кожного окремо.

5. «Уміння» – це системне мислення. Без цієї дисципліни всі інші уміння залишаються розрізненими прийомами, модною новинкою науки управління. При цьому життєво важливо, щоб усі п'ять «умінь» розвивалися не окремо, а системно.

Підхід через організаційний розвиток і навчання до сценарного планування поки що не набув широкого визнання [13].

### **5.1. Футурологічний підхід**

Для футурологів сценарний аналіз від самого початку був і є важливим методом та ефективним презентаційним форматом. Період розквіту футурологічного підходу до сценарного планування припадає на 1970-ті роки. Тоді виникла низка організацій, що займалися вивченням майбутнього. Футурологія стала навчальною дисципліною. Одночасно було засновано такі асоціації, як Всесвітнє товариство майбутнього, Всесвітня федерація вивчення майбутнього. Вивченню майбутнього був притаманний всеосяжний та екстенсивний характер. Найвідомішими роботами того часу були публікації Римського клубу. Особливо виділялися дослідження Дж. Форрестера [25], розвинені потім у працях групи науковців під керівництвом Донели та Деніса Медоузів [14].

#### ***Прогнози Римського клубу***

Сучасний етап системних глобальних досліджень розпочався у 1968 р., коли було утворено Римський клуб. Ця неурядова громадська організація (засновник і перший президент А. Печеї) сформулювала основні принципи своєї діяльності [19].

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

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

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

Ці наукові розробки, що ініціювалися Римським клубом, Міжнародним інститутом прикладного системного аналізу (Австрія) та іншими організаціями, можна розділити на п'ять основних напрямків [7]:

- аналіз механізмів загальносистемної кризи за допомогою моделей системної динаміки. У цих моделях світ розглядається як єдине ціле без поділу на окремі країни та регіони, використовується невелика кількість змінних; математичні моделі будуються за допомогою специфічних принципів і методів системної динаміки; досліджуються альтернативні сценарії демографічного зростання, вичерпання природних ресурсів, забруднення довкілля, використання капіталу;

- аналіз еволюції глобальних проблем за допомогою широкого кола математичних моделей для десяти і більше регіонів світу. Кожний регіон описується своєю системою моделей, регіональні системи об'єднуються за допомогою моделей світового ринку та міграції населення, використовуються десятки тисяч змінних; для побудови моделей застосовуються методи математичної економіки, математичної демографії й інших апробованих теорій; досліджуються альтернативні сценарії розвитку світового енергетичного ринку, допомоги країнам, що розвиваються, демографічної політики, роззброєння, обмеження на світову торгівлю;

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

- аналіз проблем біосфери за допомогою моделей клімату та глобальних біогеохімічних циклів. Ці моделі містять значне число змінних і на відміну від попередніх «економіко-математичних» належать до класу «фізичних», але не враховують вплив таких наслідків людської активності, як парниковий ефект і ядерна катастрофа;

- розробка теоретичних концепцій і парадигм розвитку світової системи в нових умовах наближення до глобальних обмежень.

Використовуючи свій метод імітаційного моделювання складних систем, Форрестер розробив модель СВІТ-2, де описав світ як одне ціле. Основними елементами моделі розглядалися населення, виробничі фонди та їх частка у сільському господарстві, запаси природних ресурсів, рівень забруднення навколишнього середовища. Параметри моделі оцінювалися за допомогою статистики в інтервалі часу з 1900-го до 1970 року, прогнозні розрахунки робилися з 1970-го до 2100 року.

Розрахунки показали, що при інерційному розвитку внаслідок погіршення умов життя чисельність населення зменшиться приблизно з 6 млрд осіб у 2030 році до 1 млрд у 2065 році. Умови життя і кількість населення стабілізуються, якщо в 1970 році зменшаться

такі показники: темп використання природних ресурсів – на 75 %, забруднення – на 50 %, інвестиції – на 40 %, виробництво продовольства – на 20 %, темпи народжуваності – на 30 %.

Модель Форрестера була розвинена у працях групи науковців під керівництвом Донели і Деніса Медоузів, які розробили й дослідили модель СВІТ-3. Дана модель також описувала світ як єдине ціле. Основні елементи світової системи: населення, економіка, сільське господарство, невідтворювані природні ресурси, забруднення довкілля. Проте ця модель була детальнішою за попередню. Так, блок населення нараховував чотири групи, загальна кількість причинно-наслідкових зв'язків утричі більша, ніж у Форрестера.

Розрахунки, виконані за допомогою даної моделі, показали, що у разі інерційного розвитку до 2030 року настане різке зменшення всіх макропоказників системи, спричинених вичерпанням природних ресурсів, забрудненням довкілля, обмеженістю сільськогосподарських площ і надмірним зростанням чисельності населення. Стабілізація умов життя й чисельності населення можлива, якщо з 1990 року індустриальний капітал стабілізується, середній час служби капіталу зросте в 1,5 рази, споживання ресурсів на душу населення зменшиться до рівня 1970 року, а забруднення середовища зменшиться в 4 рази порівняно з рівнем 1970 року.

Основні висновки, що випливають із праць Форрестера та групи Медоузів, такі: світова система має межі зростання, що не можна переступати; якщо буде реалізований сценарій інерційного розвитку, що не враховує обмежень, то в кінці першої третини ХХІ ст. у світі настане вельми небезпечна загальносистемна криза; її можна уникнути, якщо за допомогою керуючих впливів перейти з траєкторії експоненційного зростання на траєкторію нульового зростання з постійними макропоказниками.

Моделі системної динаміки відіграли значну роль у усвідомленні людством того, що траєкторія розширеного відтворення завела його в глухий кут. Очевидно, що глобальні проблеми є потужним джерелом багатьох як реальних, так і потенційних загроз у вигляді соціогенних, природних і техногенних катастроф. Тому управління ризиками, пов'язаними з ними, залежить від багатьох параметрів соціосфери, біосфери, техносфери як єдиної глобальної системи.

Разом з тим, оцінюючи результати аналізу світового розвитку за допомогою моделей системної динаміки, необхідно бути обережним щодо висновків. Вони широко обговорювалися. Високий рівень агрегування моделей без поділу на країни й регіони не дозволяє врахувати структурні особливості системи. Не враховані в явному вигляді можливості науково-технічного та соціального

прогресу, заміни вичерпних ресурсів новими, керування розвитком за допомогою адміністративних і ринкових механізмів. Моделі будуються за допомогою гіпотез, що важко перевіряються; окремі не узгоджені із загально визнаними теоріями економічного зростання й науково-технічного прогресу. Тому отриманим результатам притаманний лише попередній характер. Очевидно, що необхідно продовжити дослідження за допомогою моделей більш високого рівня адекватності.

Під час кризи планування 1980-х років фокус уваги футурології змістився від екстенсивних досліджень у бік «поп-футурології». Серед багатьох дослідників зіркою першої величини став Дж. Нейсбіт [17]. Десь із середини 1990-х ця наука пережила відродження. Пов'язані з передбаченням проекти були взяті на озброєння державними організаціями, що розглядали їх як засіб для вироблення політики, а розроблення сценаріїв стала елементом повсякденного інструментарію. Одночасно побачила світ велика кількість книг, у яких описувалися нові технології, нові парадигми, нова економіка. Характеристику найамбітніших серед них наведено далі.

### ***Прогноз Тоффлера [24]***

Заслуговує на увагу прогноз відомого футуролога Е. Тоффлера. На його думку, різке пришвидшення технологічного, економічного та політичного розвитку містить загрозу для виживання людства. Така ситуація зумовлена тим, що культура й суспільство не мають часу адаптуватися до нових динамічних змін. Відтак цивілізаційні групи, неспроможні відповісти на виклики часу, мають поступатися місцем новій цивілізації. Такою була ситуація впродовж проаналізованих Тоффлером двох попередніх «хвиль історії» і такою вона буде у результаті «третьої хвилі», зумовленої глобалізаційними процесами у світі.

Водночас Тоффлер переконаний, що нова цивілізація суттєво знизить роль бюрократії та національних держав. (Зазначимо, що прогнози Тоффлера поступово втілюються в життя. Скажімо, дедалі більше послаблюється роль національних держав, які поступаються впливом недержавним акторам. Однак така тенденція має і зворотний ефект – посилення радикальних націоналістичних рухів).

При цьому суттєвих змін зазнають і ознаки політичного лідера. Сучасні лідери зобов'язані більше дослухатися до позицій оточуючих, усвідомлювати обмежену природу лідерства. Лідер нової цивілізації не може бути диктатором, повинен сповідувати демократичні цінності, уникати ознак лідерів «другої» і «третьої» хвилі, що упродовж «третьої хвилі» є радше виявом слабкості та невідповідності ситуації.



Понад те, потребує належного усвідомлення та врахування ефект немисних ускладнень, що виникають унаслідок прийняття тих чи інших політичних рішень. Тоффлер вважає, що ця проблема стоятиме на міжнародному порядку денному дедалі гостріше. Вже зараз вільний рух робочої сили має наслідком «ісламізацію» Європи. Включення до ЄС нових членів позначилося на рівні добробуту в Старій Європі тощо.

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

### ***Прогнози Валлерстайна [3]***

Згідно з прогнозами, запропонованими Валлерстайном, соціум I пол. XXI ст. за своєю логічністю, нестійкістю і разом з тим відкритістю переважатиме в усьому, баченому нами у XX ст. Передусім він припускає, що історичні істини, як і будь-які інші, мають обмежений термін життя. У них є точність і тривалий період розвитку, але у підсумку, в міру їх подальшого відхилення від рівноваги і досягнення точки біфуркації, настає кінець.

Друга вихідна посилка наголошує на тому, що в таких точках біфуркації переважний вплив призводить до миттєвих знижень (на відміну від періодів нормального розвитку системи, коли сильні впливи приносять обмежені результати), і наслідки самих біфуркацій за своєю природою непередбачувані.

Третя посилка полягає в тому, що сучасна світ-система як система історична вступила у стадію завершальної кризи і навряд чи існуватиме через п'ятдесят років, однак оскільки результати кризи не можуть бути визначені наперед, ми не знаємо, чи стане нова система (чи системи), що прийде на зміну, кращою чи гіршою за ту, в якій ми живемо нині. Але що ми дійсно знаємо – це те, що перехідний період буде грізним часовим потрясінням. Оскільки ціна переходу вельми висока, його перспектива вкрай незрозуміла, а потенціал впливу незначних змін на остаточний результат вельми великий.

Серед іншого Валлерстайн вбачає загрозу грандіозної політичної боротьби між прихильниками наявного політичного порядку, який відображає інтереси Заходу, та їх супротивниками. Крім того, поглиблення розриву між багатими та бідними державами призведе до того, що на тлі демографічної кризи у заможних державах туди постійно прибуватимуть потоки мігрантів.

До числа апокаліптичних прогнозів Валлерстайн зарахував і посилення протистояння між тандемом США–Японія та ЄС. Причому лідерські позиції дедалі більше перебиратиме Японія.

Зрештою, незворотною тенденцією Валлерстайн вважає посилення протистояння між стрижневими державами Заходу та державами, що він відносить до периферії світ-системи.

### ***Прогнози Гантінгтона [26]***

Прогнози Гантінгтона здебільшого базуються на його концепції хвиль демократії та зіткнення цивілізацій. Згідно з Гантінгтоном після чергової хвилі демократії неодмінно настане її «відкат».

Передумовами такого «відкату» є системна неспроможність демократичних режимів діяти ефективно, що завдаватиме шкоди їхній легітимності, а також можливість економічної кризи (актуальність цього чинника зростає в контексті взаємозалежності національних економік). Понад те, процес відходу від демократичних цінностей може мати наслідком відхід від демократичних засад розвитку і в низці інших держав.

Негативно можуть позначатися на загальносвітових демократичних процесах і тенденції до експансивної політики тоталітарних чи авторитарних держав. Особливо ускладнюється ситуація можливістю виникнення так званих сучасних авторитарних режимів. Зокрема, технократичних електронних диктатур, що базуватимуться на маніпулюванні інформацією.

На противагу таким імовірним негативним процесам можна спрогнозувати становлення союзів, що базуватимуться на спільних цінностях. Щоправда, і такий розвиток подій таїть низку загроз. Зокрема, появу конфліктних ліній потенційного виникнення конфлікту. Запобігти цьому можна сповідуючи принцип невтручання стрижневих держав у конфлікти, що виникають у межах інших цивілізацій. Водночас стрижневі держави мають бути посередниками у процесах врегулювання конфліктів, що можуть виникати у межах їх цивілізації.

Крім того, Гантінгтон наголошує, що західний універсалізм може бути небезпечним для міжнародної системи, тому насадження західних цінностей слід уникати.

## **5.2. Стратегічний підхід**

На відміну від футурологів, які використовували сценарії як засіб аналізу, обговорення та комунікації «важливих питань», фахівці зі стратегії використовували його як ефективний інструмент пла-

нування. Суть питання полягала передусім у тому, що треба робити, а не в тому, що може трапитися. При цьому розглядалися п'ять варіантів використання сценаріїв [22].

1. *Аналіз чутливості/оцінка ризику*. Використання сценаріїв як «аеродинамічної труби» для тестування проектів або інвестицій.

2. *Оцінка стратегії*. Співставлення стратегії, розробленої на основі прогнозів, з іншими можливими результатами.

3. *Розроблення стратегії*. Використання сценарію «фокус планування» групою керівників для розроблення ефективнішого.

4. *Розроблення стратегії без використання сценарію «фокус планування»*; застосування широкого спектра сценаріїв і тестування стратегій у спосіб співставлення з цими сценаріями.

5. *Підвищення кваліфікації*. Використання сценаріїв для послаблення почуття страху, невизначеності й сумніву; сприяння формуванню потреб у навчанні наявних працівників і прийомі на роботу нових.

Особливе місце у стратегічному підході до планування належить методам прогнозування. За своєю суттю прогнози відображають кількісні характеристики майбутнього. Але іноді вони бувають представлені у вигляді сценаріїв і є більш або менш яскравим описом того, що має відбутися: з чим нам доведеться змиритися і що долати.

Своєчасне виявлення назрілих проблем національної безпеки держави, причин їх виникнення, а також шляхів їх подолання значною мірою залежить від розуміння майбутнього. Ухвалення рішень, що ми робимо зараз, позначається на майбутньому. Оскільки сучасні уявлення про стратегію формувалися під впливом військових, дипломатів та економістів, то на відміну від природничих наук, де переважає ймовірнісне мислення, при прогнозуванні стратегії необхідно зважати на той факт, що ймовірність будь-якої події в майбутньому може зазнати істотних модифікацій при вольових діях і впливах у межах прогнозованого часового відрізка.

Сучасну традицію розроблення сценаріїв пов'язують з іменем Г. Кана і *RAND*. Розроблені ним сценарії були частиною досліджень воєнної стратегії, що здійснювалися *RAND* на замовлення уряду США. У 1970-х роках декілька організацій на чолі з *Shell* розробили кілька сценаріїв бачення майбутнього. Для непередбачуваних ситуацій різного походження сценарний аналіз їх розвитку є одним із методів надання інформації про реальну обстановку та опрацювання відповідних заходів, що можуть бути використаними для ефективного прийняття управлінських рішень для зменшення ризику.

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

в умовах невизначеності. Однак досі не існує єдиного визначення терміна «сценарій». Різні фахівці пропонують власне тлумачення цього поняття.

- «Внутрішньо несуперечливий погляд на те, на що може перетворитися майбутнє» [20].
- «Інструмент упорядкування сучасних уявлень про можливі умови діяльності у майбутньому, у разі ухвалення правильного рішення» [29].
- «Той елемент стратегічного планування, що заснований на способах керування невизначеностями майбутнього» [22].

Ці визначення свідчать про те, що сценарій не є прогнозом, тобто описом порівняно передбачуваного розвитку теперішніх подій. Не є він і баченням бажаного майбутнього. Отже, сценарій відрізняється як від прогнозу, так і від бачення, яким властиво приховувати ризики. Сценарій, навпаки, дає можливість керувати ними. Унаслідок чого сценарне планування передбачає не тільки розроблення сценаріїв, а й дещо більше, тісніше пов'язане зі стратегічним плануванням (табл. 5.1).

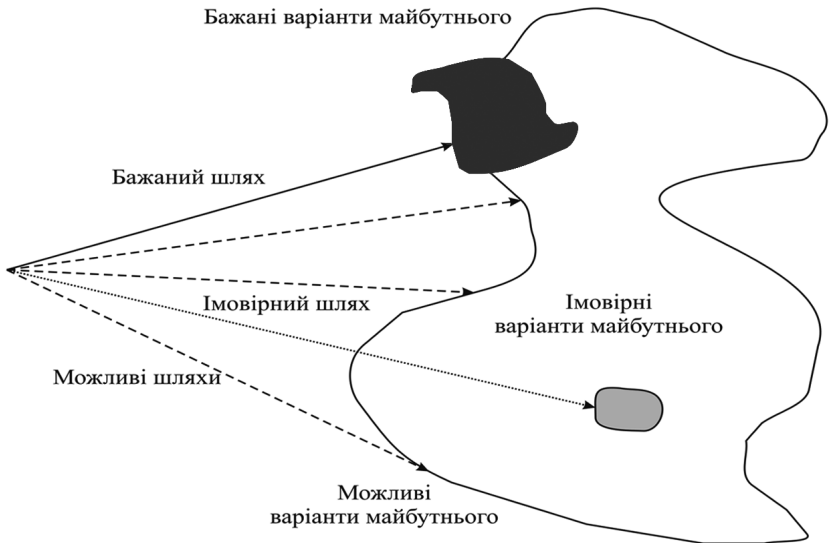
Таблиця 5.1

**Відмінності між сценарієм, прогнозом та баченням [13]**

Сценарій	Прогноз	Бачення
Можливі, найбільш імовірні варіанти майбутнього	Імовірні варіанти майбутнього	Бажаний варіант майбутнього
Заснований на невизначеності	Заснований на визначених зв'язках	Засноване на цінності
Показує ризики	Приховує ризики	Приховує ризики
Якісний або кількісний	Якісний	Зазвичай якісне
Необхідний для знання, яке рішення приймати	Необхідний, щоб наважитися прийняти рішення	Спонукає до дії
Рідко застосовується	Застосовується щоденно	Застосовується відносно часто
Ефективний у середньо-і довгостроковій перспективі та при середньому чи високому ступені невизначеності	Ефективний у короткостроковій перспективі та при низькому ступені невизначеності	Відіграє роль пускових механізмів для свідомих перетворень

Очевидно, що сценарій відрізняється від прогнозу та бачення. Рис. 5.1 демонструє відмінності між основними трьома категоріями, що характеризують майбутнє. Як правило, чим далі ми заглядаємо у майбутнє, тим більше можливостей бачимо. Одні варіанти майбутнього видаються нині ймовірнішими за інші; деякі привабливі-

шими або переконливішими, а бажані події часто відрізняються від імовірних.



**Рис. 5.1. Відношення між можливими, імовірними та бажаними варіантами майбутнього [13]**

*Сценарій (scenario)*. Повний опис майбутнього та шляхів його досягнення. Повний сценарій має дати відповіді на запитання: «Хто що робить, коли, де і для чого?» Ці відповіді стосуються всього періоду, який він охоплює. Сценарії часто подають у вигляді опису «миттєвих картинок» майбутнього [13].

*Сценарне планування* – сполучення сценарного аналізу та стратегічного планування. Це планування має своєю метою систематичне вивчення альтернативних шляхів розвитку подій у світі та їх наслідки [13].

Нині не існує універсального методу сценарного планування. Замість нього існує велика кількість різних підходів і способів розроблення та застосування сценаріїв у контексті планування й ухвалення рішень. Принаймні сценарне планування потрібно розглядати як деяке ставлення, бачення майбутнього у поєднанні із сукупністю методів.

Як зазначає Г. Мінцберг [15], сценарне планування – це планування майбутнього в епоху, коли традиційне стратегічне планування застаріло.

Новітнім методом сценарного планування є процес *TAIDA* – це назва алгоритму, розробленого для здійснення процесу стратегічного планування для державних і недержавних компаній та організацій. Його аббревіатура означає [13]:

- *спостереження*: відслідковуються зміни й ознаки загроз і потенційних можливостей;
- *аналіз*: аналізуються наслідки та генеруються сценарії;
- *створення образу*: з'ясовуються можливості та створюється бачення бажаного розвитку подій;
- *ухвалення рішення*: оцінюється інформація, визначаються альтернативи та стратегії;
- *дія*: ми ставимо короткострокові цілі, робимо перші кроки та доводимо до кінця свою діяльність.

### ***Спостереження: триматися насторожі***

Що застосовується окремими особами, то годиться і для організацій, компаній та держав. Організація або держава має помічати найменші (можливо, надто слабкі) сигнали ззовні. Має вчитися уловлювати потрібні ознаки, виклики, які попереджають про небезпеку, що очікує її.

Проте є й інші сигнали, життєво важливі для людей та організацій: вони вказують, у якому напрямі слід рухатися. Зазвичай такі знаки дуже важко розпізнати. Часто в оточуючому середовищі немає вказівок на те, де ліпше. У такій ситуації необхідно відшукати сигнали, що підкажуть, куди рухатися.

Загроза полягає в нашій нездатності відкривати несподіване, в нашій звичці дивитися туди, де ясно.

### ***Аналіз: що відбувається насправді?***

Коли займаєшся чимось цікавим і бачиш, що звичний порядок змінюється певним чином, часто виникають запитання: що відбудеться, якщо події й надалі розвиватимуться в тому ж напрямі; якими виявляться наслідки цих подій для нас і для інших; які зв'язки існують між змінами в цій та інших сферах?

Якщо спостереження допомагає виявляти зміни, схеми, тенденції, загрози й можливості, то аналіз – визначати майбутні наслідки змін, що започатковуються у сьогоднішній, можливі взаємодії між різними трендами й тенденціями. Аналіз відбувається на стадії, наступній за тією, що називається спостереженням. Він покликаний дати відповіді на такі запитання, як: що відбувається в тому, що, очевидно, відбувається; які тенденції довготривалі, а які швидкоплинні? Але метою аналізу може бути і глибше дослідження творчих сценаріїв,

моделей, бачення, що інтуїтивно складаються. Це викликає запитання: які умови необхідні для того, щоб сценарій став реальністю; наскільки обґрунтована дана модель; у чому її вразливі місця; у чому її сильні сторони?

### ***Створення образу: здійснення мрії***

Метою спостереження є виявлення змін і встановлення зв'язку між ними. Суть спостереження полягає в розумінні сил, що приводять до цих змін, їх взаємовпливу, а також у встановленні на основі отриманої інформації закономірностей і зв'язків. Мета створення образу ілюзорніша. Суть даного процесу полягає в більш інтуїтивному підході до розгляду змін і напрямів розвитку подій не тільки для інтелектуального осмислення, а й для формування емоційного сприйняття. Саме це відбувається, коли ми втілюємо в життя альтернативи майбутнього. Створення в мозку образів дає змогу встановити емоційний зв'язок з варіантами майбутніх подій, з якими ми стикаємося. Ми можемо розібратись у власних намірах, бажаннях і ставленні до них і, таким чином, закласти міцну основу для стратегічного вибору.

Успіху досягає тільки той, хто насправді хоче щось створити.

### ***Ухвалення рішення: вибір і відмова***

Коли людина ухвалює рішення, що стосуються її самої, бере участь в ухваленні рішення на зборах або стикається з вибором способу дій у певній ситуації на роботі чи в особистому житті, вона робить це, враховуючи існування вагомих причин, але завжди чітко уявляючи собі, чого вона хоче досягти. Людині потрібний результат, який вона чітко бачить.

Однак координати рішення – на шляху між баченням і дією. Вибір напряму, інколи безповоротний, є моментом істини. Тому деякі рішення важко ухвалювати, особливо рішення зробити крок і відмовитися від чогось.

Бачення і рішення – це розумові процеси, що відбуваються у соціальному та професійному контексті. Способи й методи створення бачення різноманітні та менш розроблені, ніж процедура ухвалення рішення, що зведена до певних схем і добре відома. Бачення віддзеркалює те, що бажане, те, до чого варто прагнути. Процес ухвалення рішення конкретний; він включає оцінку та перевірку.

### ***Дія: присутність і навчання***

Навчання можна назвати процесом оволодіння мистецтвом інтеграції нової інформації в старе знання за наявності чіткої мети.

Щоб людина, організація чи держава чомусь навчилися, вони мають складатися з людей, здатних уловлювати сигнали зсередини і ззовні, людей, які працюють і діють, причому їхня робота спрямована на результат. Таким чином, робити справу і діяти – ось ключові уміння, необхідні в процесі навчання, так само як мета і бачення.

І «робота», і дія – це оперативні навички, що є основними чинниками успіху й виживання організації. Природно, в кожній організації щось робиться, робляться якісь дії, проте результати вельми відрізняються. Організація буде найбільш ефективною і, ймовірно, найбільш успішною, якщо кожен її працівник навчиться передбачати, діяти і завжди на крок випереджати події. Тоді не доведеться витрачати час і сили на те, щоб справлятися з нештатними ситуаціями.

Для того, щоб діяльність досягла очікуваного результату та зберегла орієнтованість упродовж усього запланованого періоду, вельми важливо, щоб вона не розходилася з баченням. Така «сфокусована» діяльність є одним із головних чинників ефективності й успіху. Персонал і вся організація в цілому можуть впливати на таку діяльність і навчатися їй. Для тих, хто розробляє сценарії майбутнього та втілює їх у життя, суть даного питання полягає в тому, щоб підтримувати бачення як орієнтир, ігноруючи все, що не відноситься до справи, навчитися покладатися на те, що ми розуміємо інтуїтивно, і робити те, що є дійсно важливим.

### ***Доповідь Національної розвідувальної ради США***

Нині напрацьовано багато сценаріїв розвитку світу. Всі вони заслуговують на високу оцінку щодо прогнозів майбутнього. Однак доповідь Національної ради США з розвідки «*Світ після кризи. Глобальні тенденції-2025: світ, що змінюється*» [16] має особливе значення. Вона є яскравим прикладом сценарного планування, запланованого на сценарному мисленні.

Голова Національної Ради з питань розвідки Т. Фінгар, під егідою якого був підготовлений цей документ, зазначив, що доповідь «не повинна розглядатись як пророкування». Навіть термін «прогноз» є, на його думку, не зовсім коректним. Насамперед це огляд тих тенденцій у розвитку сучасного світу, що можуть стати вирішальними в наступні два десятиліття.

«Глобальні тенденції-2025» – це четверта спроба Національної розвідувальної ради США виявити основні чинники та явища, які, можливо, визначать події світового масштабу на найближчі десять або більше років. При підготовці доповіді ретельно враховувалися уроки, отримані на попередніх етапах. До кожного випуску «Гло-



бальних тенденцій» залучалися ширші та різноплановіші співтовариства експертів. Перші спроби, розглядаючи тенденції 2010 року, покладалася в основному на компетенцію розвідувального співтовариства США. Були проведені консультації з представниками уряду США та наукових кіл. До «Глобальних тенденцій-2015» залучили більше різнорідних груп експертів, які не входили до уряду США, але здебільшого були громадянами цієї держави.

При підготовці третього випуску, «Глобальних тенденцій-2020», значно розширили коло фахівців – не американців, провівши шість семінарів на п'яти континентах. Ці засідання поглибили розуміння певних тенденцій, рушійних чинників і того, як ці чинники сприймалися експертами в різних регіонах світу.

Відгук на «Глобальні тенденції-2020» по всьому світу був вражаючим. Звіт переклали декількома мовами, обговорювали в урядових кабінетах і в рамках університетських курсів. Значна кількість експертів і представників громадськості уважно читали й конструктивно критикували звіт.

Прагнучи щонайкраще використати інтерес, викликаний попередніми доповідями, і залучити ширші кола експертів, були змінені самі принципи написання «Глобальних тенденцій-2025». Окрім залучення нових експертів – американців і не американців, які не входять до уряду США, для розроблення основи поточного дослідження було проведено обговорення в інтернеті, організовано дискусії, що проводилися на території США та деяких інших країн. Цей випуск «Глобальних тенденцій» – найбільш колективний з тих, що оприлюднені.

У документі «Глобальні тенденції 2025 року: світ, що змінився» змальована досить складна картина майбутнього – планета, що роздирається конфліктами. На думку авторів, домінуюче положення Сполучених Штатів у світовій економіці та у військовій сфері відійде в минуле, США доведеться набагато важче, ніж колись. Попередня доповідь Національної ради, що була опублікована чотири роки тому й описувала, яким може стати світ до 2020 року, виходила з того, що Сполучені Штати збережуть своє домінуюче положення впродовж цього періоду. У нинішній доповіді його автори говорять вже про багатополарний світ, у якому Китай, Росія, Індія, Бразилія й Іран відіграватимуть значно важливішу роль на міжнародній арені.

Перспективи зростання для Бразилії, Росії, Індії та Китаю (БРІК) вказують на те, що до 2040–2050 років вони спільними зусиллями наблизяться до висхідної частки загального ВВП «Великої сімки». Китай має передумови в найближчі двадцять років впливати на світ

більше, ніж будь-яка інша країна. Якщо сучасні тенденції не зміняться, до 2025 р. економіка Китаю стане другою за величиною у світі, а сам він – провідною військовою силою. Також він може стати найбільшим імпортером природних ресурсів і винуватцем забруднення довкілля. В Індії, ймовірно, як і раніше відбуватиметься відносно швидке економічне зростання і вона боротиметься за багатополарний світ, у якому Нью-Делі стане одним із полюсів. Росія має всі шанси стати у 2025 році багатшою, сильнішою і впевненішою у своїх силах, якщо вона інвестує в кадрові ресурси, розширить й урізноманітнить свою економіку, інтегрується у світовий ринок. Водночас Росія може пережити істотний спад, якщо не здійснить ці кроки, а ціни на нафту й газ залишаться в діапазоні 50-70 доларів за барель. Жодні інші держави, відповідно до прогнозів, не піднімуться до рівня Китаю, Індії та Росії і навряд чи повторять стрибки цих країн, узятих окремо. Проте можливе зростання політичного й економічного впливу інших країн, таких як Індонезія, Іран і Туреччина.

Китай, Індія та Росія здебільшого не дотримуються ліберальної західної моделі в питанні саморозвитку, а навпаки, використовують іншу модель, «державний капіталізм». Інші країни, вплив яких зростає – Південна Корея, Тайвань і Сінгапур, також використовували державний капіталізм для розвитку своєї економіки. Однак піднесення Росії й особливо Китаю, що йдуть цим шляхом, потенційно може бути набагато суттєвішим завдяки їхнім розмірам і підходу до «демократизації».

Однак усі нові великі держави, згадані в доповіді, мають свої вразливі місця, чим можуть скористатися Сполучені Штати. Взяти хоча б Росію. Зростання її економіки загалом може залишитися досить високим аж до 2017 р. завдяки наявності не тільки великих родовищ палива, а й інших мінеральних ресурсів, насамперед кольорових металів і води. Понад те, на думку авторів доповіді, Росія може перетворитися на п'яту за масштабами економіку світу та стати однією з провідних сил протидії перевазі США на світовій арені. Однак утриматися їй на цьому місці довго не вдасться через кризову демографічну ситуацію. Москва прагне відігравати роль «енергетичної наддержави», здатної відновити свою сферу впливу у «ближньому зарубіжжі». Але Росія не спроможна повернути собі наддержавний статус колишнього СРСР. Її економічна база для цього занадто слабка. Енергетичний сектор потерпає від загальної відсталості російської промисловості. Втрата «ближнього зарубіжжя» і зниження чисельності населення самої Росії скорочують її людські ресурси.

Ключем до стримування Росії, на думку авторів прогнозу, є незалежна й орієнтована на захід Україна, якій належить значна части-

на колишнього радянського військово-промислового комплексу, до того ж вона контролює основні порти Чорного моря. Поза сумнівом, пишуть вони, що до 2025 р. Китай перетвориться на економічно найрозвиненішу державу світу, хоча у військовому плані він ще, очевидно, поступатиметься США.

Як зазначають автори доповіді, піднесення Китаю базується на хиткому фундаменті. Тільки Америка з 2001 р. «подарувала» Китаю 1,2 трлн дол. за рахунок істотного негативного сальдо в торгівлі із цією країною. Зовнішньоторговельний дефіцит США не тільки дав змогу Китаю нагромадити найбільші у світі золотовалютні резерви, він також підтримує зростання китайської промисловості й забезпечує стабільний приплив у країну нових технологій. Ключові сектори китайської економіки пов'язані із закордонними ринками, сировиною і технологіями, а також світовими виробничими мережами. Доступ Китаю до цих джерел зростання можна й необхідно обмежити. Заради власного блага Америці варто вирівняти свій торговельний баланс, а почавши цей процес із Китаю, вона отримає й переваги стратегічного значення.

У доповіді розглядається кілька сценаріїв щодо Японії. Найнебезпечніший буде реалізований у разі, якщо Вашингтон піде на поступки Пекіну й почне «відступати» з Азії. У такому разі Токіо майже напевне піде в руслі цієї переважаючої тенденції та зблизиться з Пекіном, щоб увійти до складу регіональних воєнно-політичних структур. Це було б дійсно катастрофою. Водночас Індія усе впевненіше почуває себе на міжнародній арені – це пов'язано передусім зі зростанням економіки й успішним функціонуванням її демократичного устрою. Як одна з великих держав Індія дотримуватиметься власного курсу, але Вашингтону та Нью-Делі загрожують одні й ті ж сили – ісламський радикалізм і китайська експансія.

Багато інших країн ще більше відстануть в економічній сфері. Район Африки на південь від Сахари залишиться найуразливішим до економічних криз, напруженості в суспільстві, громадянських конфліктів і політичної нестабільності. Хоча до 2025 року прибуток багатьох провідних країн Латинської Америки підвищиться до середнього рівня, інші держави, особливо такі, як Венесуела і Болівія, що нині вибрали популістську політику, залишаться позаду, а деякі, такі, як Гаїті, стануть ще біднішими і менш регульованими. У цілому Латинська Америка збереже відставання від Азії та інших регіонів, що швидко розвиваються, з точки зору економічної конкурентоспроможності.

У найближчі двадцять років Азія, Африка й Латинська Америка можуть розраховувати на приріст фактично всього населення; на За-

ході приріст сягне менше 3 %. Європа та Японія значно перевершать Китай та Індію за статками на душу населення, але їм доведеться боротися, щоб підтримувати активний темп зростання, оскільки кількість працездатного населення зменшиться. США частково стануть винятком з-поміж розвинених країн світу щодо показників старіння населення, оскільки переживуть підвищення рівня народжуваності й імміграції. Ймовірно, збільшиться кількість мігрантів, які бажатимуть перебратися з неблагополучних у відносно привілейовані країни.

Є ще одна важлива відмінність, зокрема в тому, як попередня доповідь описувала перспективи світової енергетики. Чотири роки тому її автори вважали, що запасів викопного палива вистачить для задоволення світового попиту на вуглеводні ресурси, насамперед нафти й природного газу. Автори нової доповіді, навпаки, наголошують на тому, що пік у видобутку цих ресурсів вже досягнуто і що світ має пережити період хворобливої адаптації до альтернативних джерел енергії.

Питання ресурсів постануть на передній план на міжнародному рівні. Безпрецедентне зростання економіки у світових масштабах – позитивне в багатьох інших аспектах – продовжить тиск на низку важливих стратегічних ресурсів, включаючи енергетику, продукти та воду. Тому, за прогнозами, в найближчі десять років попит перевищить пропозицію з легкодоступних джерел. Унаслідок цього й інших чинників у світі відбудеться фундаментальний перехід у сфері енергетики від нафти до природного газу, вугілля й інших заміників.

Світовий банк прогнозує, що до 2030 р. потреба в їжі зросте на 50 % через приріст населення на планеті, підвищення фінансового благополуччя та переходу зростаючого середнього класу до західних раціонів харчування. Проблеми доступу до постійних джерел води сягнуть критичної позначки, особливо для сільськогосподарських потреб, і ситуація лише погіршуватиметься внаслідок швидкої урбанізації у всьому світі та приросту населення орієнтовно на 1,2 млрд осіб у найближчі двадцять років.

Очікується, що зміна клімату загострить дефіцит ресурсів. Хоча наслідки відрізняться в різних регіонах, деякі постраждають більше, позбувшись води та сільськогосподарського виробництва. З часом різниця в рівні сільськогосподарського виробництва залежно від регіону, ймовірно, стане помітнішою, спад непропорційно негативно вплине на країни, що розвиваються, особливо на ті, що розташовані в Африці, на південь від Сахари. Втрати у сільському господарстві, як очікується, збільшаться і призведуть до значних

негативних наслідків, прогнозованих більшістю економістів до кінця цього століття. Для багатьох країн, що розвиваються, спад сільськогосподарського виробництва виявиться руйнівним, оскільки їх економіка значною мірою будується на сільському господарстві, а багато громадян ледь виживають.

Нові технології могли б знову запропонувати вирішення, такі як рентабельні заміники викопних видів палива або методів подолання дефіциту їжі та води. Проте всі сучасні технології поки що не можуть замінити традиційні енергетичні структури у належних масштабах, нові енерготехнології можуть виявитися не вигідними і до 2025 року не поширяться. Ключову роль відіграватиме темп розвитку технологій. Навіть за підтримки і при відповідному фінансуванні біопалива, збагаченого вугілля або водню перехід до нових видів палива здійснюватиметься повільно. Упродовж історії фундаментальні технології завжди впроваджувалися із запізненням.

Тероризм, поширення ядерної зброї та конфлікти залишаться головними проблемами, але важливість питання про ресурси значною мірою зросте. Тероризм навряд чи зникне до 2025 року, але його привабливість може піти на спад, якщо економічне зростання на Близькому Сході триватиме, а безробіття серед молоді зменшиться.

Однак за відсутності можливості знайти роботу і не протизаконних способів висловити свої політичні погляди виникнуть передумови до невдоволення, зростання радикалізму й можливого залучення молоді до лав терористичних груп. Найбільшу тривогу викликає те, що терористичні угруповання можуть роздобути й використовувати біологічну зброю або, що менш імовірно, ядерні пристрої, щоб досягти масової кількості жертв.

Хоча Іран, можливо, і не створить ядерну зброю, тривога інших країн із цього приводу здатна призвести до того, що держави цього регіону вдадуться до нових спроб задля забезпечення безпеки спільно із зовнішніми силами, придбають додаткову зброю і поставлять питання, чи не обзавестися власною ядерною зброєю. Окремі випадки конфліктів низької інтенсивності під ядерною парасолькою можуть призвести до несподіваної ескалації та розширення конфлікту, якщо кордони між державами-учасниками нечітко встановлені.

Ідеологічні конфлікти, схожі на «холодну війну», навряд чи спахуватимуть у світі, в якому більшість держав будуть заклопотані утилітарними проблемами глобалізації та переміщенням впливу із заходу на схід. Ідеологія, ймовірно, буде наймогутнішою в ісламському світі – особливо в арабському ядрі.

Тенденція до більшого поширення впливу й могутності, що виникала декілька десятиліть підряд, імовірно, прискориться завдяки

появі нових гравців на світовій арені, можливому розширенню регіональних блоків і посиленню недержавних суб'єктів і мереж. Різноманіття суб'єктів на міжнародній арені може додати сили – у сенсі заповнення прогалів, залишених старіючими організаціями, що виникли після Другої світової війни, або ще більше роздрібнити міжнародну систему та погіршити міжнародну співпрацю. Різноманіття видів суб'єктів підвищує вірогідність того, що в найближчі двадцять років виникне роздрібненість, особливо враховуючи широкий спектр міждержавних проблем, що постають перед міжнародним співтовариством.

Держави БРІК завдяки зростанню їхньої геополітичної та економічної сили захочуть зберегти свободу маневру, залишивши іншим основний тягар при вирішенні питань, пов'язаних із тероризмом, зміною клімату, поширенням ядерної зброї та енергетичною безпекою.

Неурядові організації, зосередившись на конкретних питаннях, стануть впливовішими, але без підтримки міжнародних організацій та урядів їхня роль буде обмеженою. Терпимість до появи нових гравців призведе до того, що міжнародним організаціям стане важче вирішувати міждержавні проблеми.

До 2025 року жодна політична одиниця, найімовірніше, не доб'ється домінування у суспільстві. Релігійні організації можуть взятися за вирішення істотних проблем (таких, як довкілля і нерівність). Вони відіграватимуть важливішу роль у багатьох міждержавних питаннях, ніж світські об'єднання.

До 2025 року Сполучені Штати все ще матимуть найпотужніший економічний потенціал і найпереводіші збройні сили, але їх відрив від інших держав суттєво скоротиться.

Навіть у військовій сфері, де США у 2025 році збережуть значну перевагу, прориви інших у науці й технологіях, розширене вживання нестандартної тактики ведення військових дій як державними, так і недержавними суб'єктами, поширення високоточної зброї з великим радіусом дії та частіші кібернетичні атаки сильніше обмежуватимуть свободу дій США. Америка, ймовірно, ще сприйматиметься як необхідний стабілізатор на Близькому Сході та в Азії. Від США, як і раніше, чекатимуть істотної участі у використанні військової потужності для протидії глобальному тероризму. У нових питаннях безпеки, таких як зміна клімату, лідерство США широко сприйматиметься як украй важливе для посилення конкуруючих поглядів при ухваленні рішень.

Водночас різноманітність впливових суб'єктів і недовіра великих держав призведуть до того, що у США зменшиться можливість задавати тон без підтримки сильних партнерів.

Проте, зміцнюючи контакти із друзями та стримуючи амбіції суперників, США спроможні використати свій сучасний потенціал, щоб і в майбутньому зберегти за собою роль світового лідера, – таким є один із висновків доповіді. Серед її найсмівливіших прогнозів – короткий аналіз розвитку ситуації на Близькому Сході й на Корейському півострові. Автори вважають, що до 2025 року відбудеться об'єднання Кореї, а потім, у тому числі і ядерна, демілітаризація півострова.

Однак на Близькому Сході досить імовірний зворотний процес: відразу кілька країн цього регіону здобудуть ядерну зброю, що може призвести до подальшого загострення ізраїльсько-палестинського конфлікту й міждержавного суперництва за природні ресурси, насамперед воду.

Головні невизначеності й можливі наслідки розглянуті й підсумовані у чотирьох імовірних сценаріях, де зроблено акцент на нових проблемах, які можуть з'явитись у результаті глобальних змін, що відбуваються. Жоден із них не можна назвати неминучим або навіть виразним; але, як і у випадку з багатьма іншими невизначеностями, сценарії здатні змінити правила гри.

У сценарії *«Світ без Заходу»* нові сили витіснять його з місця лідера на світовій арені.

*«Жовтневий сюрприз»* ілюструє результат зневажливого ставлення до глобальних змін клімату; несподівані суттєві наслідки звужують діапазон світових можливостей.

У *«Розбіжностях між країнами БРІК»* суперечки за життєво важливі ресурси стають джерелом конфлікту між головними силами, а в даному випадку між двома важкоатлетами, що з'явилися, а саме між Індією та Китаєм.

*«Політика не завжди локальна»* передбачає, що недержавні мережі з'являються і встановлюють міжнародні програми дій стосовно довкілля, затьмарюючи уряди.

### **5.3. Методи сценарного планування**

Американська субмарина «Скорпіон» зникла з екранів радарів у травні 1968 року, повертаючись на базу до Ньюпорт-Ньюсу після походу до Північної Атлантики. Останнє зафіксоване місце розташування субмарини було відоме командуванню, а потім слід «Скорпіона» загубився. Існувало лише приблизне припущення про те, де міг знаходитися підводний човен після останнього сеансу радіозв'язку. У результаті ВМС почали пошуки в зоні радіусом двадцять миль і глибиною в тисячі футів. Важко уявити більш без-

надійне завдання. Єдиним рішенням, що спадало на думку, було знайти трьох-чотирьох провідних експертів з пошуку субмарин і океанічних течій, запитати, де, на їхню думку, може знаходитися «Скорпіон», і шукати саме там.

Але у морського офіцера на ім'я Джон Крейвен виник інший план. Спочатку Крейвен створив серію сценаріїв – варіантів пояснень того, що могло статися зі «Скорпіоном». Потім він зібрав групу людей із широким діапазоном знань, включаючи математиків, спеціалістів із субмарин, рятувальників. Замість того, щоб улаштувати обговорення за їхньої участі та прийняти рішення, він попросив кожного оцінити міру вірогідності кожного з його сценаріїв. Щоб було цікавіше, ці прогнози мали форму парі, з пляшками «Чивас Регал» як призив. Отже, люди Крейвена стали сперечатися про те, чому субмарина потрапила в біду, про швидкість, з якою вона наближалася до океанського дна, про крутість спуску тощо. Звичайно, вся ця інформація не могла вказати Крейвену місцезнаходження «Скорпіона». Але він вважав, що якщо скласти всі відповіді разом, то можна відтворити повну картину долі «Скорпіона», і буде отримано досить чітке уявлення про те, де в даний час знаходиться субмарина.

Саме так він і вчинив. Сформувавши базу здогадок і припущень, він застосував формулу, названу теоремою Байєса, щоб врахувати остаточне місце розташування «Скорпіона». (Теорема Байєса – це спосіб обчислення того, як нова інформація про подію змінює ваші колишні очікування відносно вірогідності цієї події). Коли з цим було покінчено, у Крейвена виявилось на руках те, що, грубо кажучи, можна назвати колективним прогнозом групи про місце розташування субмарини. Воно не було пунктом, який вибрав хтось із окремих учасників групи. Іншими словами, жоден з учасників групи не мав у голові сценарію, що збігався з тим, який збудував Крейвен на основі інформації, отриманої від них усіх. Остаточне припущення було дійсно колективною думкою, до якої прийшла вся група, але не було думкою найобізнаніших її учасників.

Через п'ять місяців після зникнення «Скорпіона» підводний човен виявив корабель ВМС США. Він знаходився в 220 ярдах від місця, вказаного групою Крейвена. У цій історії приголомшує те, що група не мала жодної достовірної інформації, а лише її фрагменти та серію сценаріїв. Ніхто не знав, чому субмарина затонула, ніхто поняття не мав, з якою швидкістю вона рухалася або з яким кутом крутості вона вирушала на океанське дно. Та все ж, хоча ніхто в групі не знав нічого, виявилось, що група знала все [29].

Таким чином, процес планування сценаріїв дає змогу поліпшити якість припущень – якими можуть бути наслідки, якщо ви ризик-



нете діяти згідно з цими припущеннями, і в яких випадках такий ризик може бути виправданим. Очевидно, що сценарне планування – це міждисциплінарна область знань, покликана вирішувати складні проблеми у сфері національної безпеки. Воно засноване на сценарному мисленні та має низку інструментів для збору інформації, презентації варіантів майбутнього. За базовими характеристиками їх можна розділити на сім груп [13]: медійні (засновані на ЗМІ), засновані на графіках сценаріїв, генеративні, орієнтовані на «акторів», орієнтовані на наслідки, системні.

### ***Методи, засновані на засобах масової інформації***

**Контент-аналіз.** Нині одним із поширених наукових інструментів інформаційно-аналітичних досліджень є аналіз текстової інформації за допомогою контент-аналізу. Контент-аналіз – це загально визначений метод, який часто використовували під час Другої світової війни. Пізніше ця техніка поширилася завдяки працям футуролога Джона Нейсбітта [17].

Головними складовими цієї методики є аналіз змісту текстів, політичних документів, заяв тощо, а також аналіз динаміки політичних подій та особливостей політичного мислення осіб, які беруть участь в ухваленні політичних рішень.

Суть контент-аналізу полягає у виокремленні та фіксації зазначених одиниць виміру тексту, квантифікації отриманих даних і наступній інтерпретації результатів задля оцінки та прогнозування поведінки діючих політичних акторів тощо [12; 28].

Контент-аналіз будується на декількох припущеннях:

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

Прикладом сучасної комп'ютерної технології, що забезпечує застосування контент-аналізу щодо прикладної аналітики, можна навести автоматизовану систему *OASIS*. Вона використовується для пошуку оперативної інформації. Низка відомчих центрів США у 2002 р. оприлюднила її специфічну модифікацію технології пошуку важливої інформації серед безлічі сторінок документів, відео-і телепередач різними мовами. За допомогою цієї системи здійсню-

ється пошук як систематизованих, так і випадкових джерел, зокрема, об'єктами пошуку можуть бути тексти друківаних або електронних видань, графічні зображення, аудіоінформація 35 мовами.

Інша комп'ютерна система під назвою *FLUENT* здійснює інформаційний пошук майже необмеженої кількості текстової інформації. Ця технологія передбачає пошук ключових слів, причому слово або словосполучення англійською мовою, що відразу перекладається китайською, корейською, португальською, російською, сербсько-хорватською, українською тощо, а відповідна інформація з бази даних різними мовами надходить до дослідника після автоматичного перекладу.

Ще одна програма – *TEXT DATA MINING* дає змогу автоматично створювати предметні вказівки для текстових документів, а також отримати дані про частоту вживання тих або інших слів у документах [1; 18].

Прикладом вітчизняної інформаційно-аналітичної системи є АРКС. Це аналітичний програмний продукт, у якому синтезовані досягнення теорії інформації, лінгвістики, окремих напрямів сучасної математики, а також практичний досвід фахівців-аналітиків [5].

Самостійне здійснення контент-аналізу потребує значних обсягів інформації, відповідного рівня кваліфікації, а також фінансових і часових витрат. Тому пропонується низка доступніших методів розроблення сценаріїв, заснованих на засобах масової інформації [13].

*Сканування засобів масової інформації.* Медіасканування – простий метод постійного моніторингу, а інколи періодичного складання оглядів або пошуку нових ідей у процесі сценарного планування. Також сканування ЗМІ є хорошим методом виявлення основних чинників, що впливають на національні інтереси держави.

Уся отримана у такий спосіб інформація накопичується, регулярно сортується і розподіляється відповідно до заданих тем. Через певні проміжки часу вона переглядається і підсумовується.

*Група стеження за тенденціями.* Хороший спосіб залучити людей у процес спостереження – організувати невелику групу, яка займається стеженням за трендами. Члени групи можуть займатися одним і тим же або різними питаннями. Попередньо обравши координатора, основним завданням якого є збір і класифікація матеріалу. Час від часу група має збиратися для аналізу частини інформації, причому всі члени групи заздалегідь дістають доступ до неї.

*Спостереження за засобами масової інформації.* Існує багато компаній, що пропонують різні способи спостереження за ЗМІ, особливо за пресою та інтернетом, а також за радіо й телебаченням. Результати такого спостереження часто поширюються через портали

інтернету. Більшість великих компаній та організацій користуються цим видом послуг.

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

### ***Методи, засновані на інтерв'ю***

*Метод Дельфі*, названий на честь Дельфійського оракула, був розроблений на початку 1960-х років. Його мета – кількісна оцінка майбутніх подій. Згідно з цим методом точні прогнози можна отримати з інтуїтивних суджень осіб, поінформованих у певній сфері. Причому прогнози найкраще отримувати індивідуально від членів групи, оскільки, за припущенням, у групі, що працює колективно, погляди осіб екстравертного типу або членів групи з вищим статусом матимуть більший вплив.

У типовій вправі, виконуваний за методом Дельфі, добирається група кількох фахівців, кожен з яких одержує анкету, де перелічуються можливості, скажімо, технологічного розвитку в певній сфері досліджень. У типовій анкеті ставляться запитання про те, коли матеріалізуватиметься кожний із названих методів, а також можливо, про причини цієї матеріалізації. Потім організатори процедури узагальнюють отриману інформацію, щоб відзначити поширеність відповідей з приводу часового періоду. Далі з цим висновком ознайомлюють присутніх, і члени групи можуть переглянути свої оцінки у світлі цього висновку та будь-яких аргументів (наприклад, найоптимістичніших чи найпесимістичніших), наведених у ньому. Подібні раунди пошуку таких висновків та обміну ними можуть відбуватися неодноразово. Метод Дельфі є суперечливим. Аргументи «за» і «проти» цього методу наводяться у добірці публікацій, що з'явилися в журналі «Технологічні прогнози та суспільні зміни» (Technological Forecasting and Social Change. – 1975. Vol. 7. – № 2).

*Дельфійська бесіда* – це відкритіша форма дельфійських досліджень, що не ставить за мету здобуття кількісних результатів.

*Опитування громадської думки.* Думка – це уявлення, що формується групою людей щодо певного питання. Опитування громадян та оприлюднення результатів громадської думки стали звичним явищем у багатьох країнах світу. У такий спосіб визначається не лише ступінь підтримки населенням політичних партій, а й став-

лення громадян до широкого спектра соціальних і політичних питань, що потім по-різному коментується в засобах масової інформації. Результати опитувань активно обговорюються громадськістю, журналістами і політиками [27].

Під час проведення опитувань громадської думки соціологічні організації несуть особливу відповідальність за те, щоб клієнт і громадяни правильно розуміли спеціальні проблеми та обмеження, що є відмінними від норми. Зазвичай дослідження часто пов'язані зі складними й чутливими питаннями, про які респонденти мають різний рівень знань і зацікавленості, причому їхні погляди часто можуть бути напівсформованими, плутаними та суперечливими. Якщо дослідження має бути безпристрасним і виразним, а отримані результати представлені й пояснені зрозуміло і точно, суттєвою умовою є наявність високої професійної чесності та майстерності.

Опитування громадської думки використовують для двох цілей: для здобуття кількісної картини щодо сучасного стану певних явищ і процесів і для моніторингу змін, наприклад у поглядах або розвитку нових процесів.

Для отримання реальної картини часових змін доводиться користуватися інформацією, що збирається впродовж *тривалих проміжків часу* – від декількох місяців до багатьох десятиліть. Щоб порівняння результатів різних досліджень було коректним, необхідно ставити запитання в одному і тому ж контексті.

При дослідженні зміни думок і точок зору важливо знати, що:

- у кожному конкретному випадку відмінності думок між групами усередині одного й того ж покоління сильніші, ніж між поколіннями;
- у міру того, як змінюються точки зору, майже всі демографічні групи даного суспільства міняють їх в одному й тому ж напрямі. В результаті відмінності між групами в даній «точці виміру» майже завжди менш істотні, ніж відмінності в думках однієї й тієї ж групи у двох різних «точках виміру», віддалених одна від одної на декілька років.

Згідно з технікою *фокус-груп* група людей збирається на декілька годин для обговорення одного-двох конкретних питань. Оптимальна кількість учасників однієї дискусії – 6–8 чоловік. Середня тривалість дискусії – 2-2,5 години. Окрім стандартних груп фокусу, залежно від завдань дослідження, можуть ефективно застосовуватися такі різновиди груп фокусу:

- міні-групи з 4-5 учасниками, що збільшує інтенсивність обговорення теми;
- діади/тріади (наприклад, сімейні пари, сім'ї, товариші по службі);
- рівні групи (гомогенні групи, групи людей одного й того ж віку, статі, часто групи за інтересами, товариші по службі тощо);

- супергрупи (сесії із 15–25 учасниками, що поєднують елементи кількісних і якісних методів).

Фокус-групи добре зарекомендували себе як спосіб виявлення питань, перевірки гіпотез і глибшого вивчення цікавих відповідей, отриманих під час кількісних робіт. Однак даний метод не може бути інструментом для підтвердження точності гіпотези.

*Експертні групи* часто виконують роль стратегічних радників, думки яких враховуються перед ухваленням стратегічних рішень. Під час здійснення процесів сценарного планування часто корисно використовувати експертні групи для генерування ідей та оцінки сценаріїв. Роль цих методів особливо зростає тепер, у період нестабільного розвитку соціальних, політичних, економічних та інших процесів, що прямо чи опосередковано впливають на стан національної безпеки держави.

Застосування експертних методів прогнозування найбільш ефективне:

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

Ми щодня стикаємося з *методом гуру*. Виробникам політики потрібні люди, здатні зробити повідомлення так, щоб воно відразу здалося переконливим, або які завдяки своєму становищу можуть надати словам належної ваги. Як альтернативу методу гуру можна послухати думки інших людей. Для цього важливо зібрати по-справжньому відповідальних співробітників, які наважаться висловити свою думку, навіть якщо вона не буде популярною. З практичної точки зору важливо залучати до такого співтовариства людей з хорошим відчуттям реальності, які володіють широкими контактами, і передусім тих, з ким ви зазвичай не зустрічаєтесь.

*Виконавчі комітети* – це різновиди експертної групи. У таких комітетах менеджери й інші керівники збираються, утворюючи внутрішню експертну групу.

Від експертної групи, фокус-групи й інших різновидів команд, згаданих вище, креативну футурологічну групу відрізняє активний підхід її членів до вирішення проблем. Завдяки цій структурі експертне вивчення перетворюється на партисипативну вправу в сценарному плануванні.

*Творча футурологічна група* жорстко орієнтована на чітко визначені питання і працює за одним з раніше описаних методів. Темою

обговорення може бути виявлення трендів або основних чинників, що впливатимуть на аналізовану область, або визначення наслідків альтернативних сценаріїв.

*Бесіда про майбутнє* – це прийом, що полягає у проведенні семінарів і дає можливість управляти роботою декількох паралельно діючих футурологічних груп у межах одного заняття. У бесіді про майбутнє можуть брати участь понад 100 осіб.

*Партисипативне вивчення майбутнього* – це модель дослідження майбутнього в рамках однієї організації або об'єднання кількох компаній.

Для партисипативного вивчення майбутнього необхідна наявність проекту і керівника процесу, який володіє високою компетентністю щодо використовуваних методів і широким загальним уявленням про майбутнє, а також здатний співпрацювати з учасниками – співробітниками організації (організацій), а інколи – із запрошеними експертами.

### **Методи, засновані на часових обмеженнях**

#### *Архетипові моделі розвитку*

Основними архетиповими моделями розвитку є:

- «перемога – програш»;
- «виклик – реакція»;
- «еволюція».

Окрім цих трьох спостерігаються й інші базові моделі. На практиці розвиток будь-якої сфери діяльності можна розглядати як поєднання декількох архетипових моделей розвитку.

• *Переможці та переможені*, або гра з нульовим результатом. Головна концепція, що лежить в основі даного типу сценарію, свідчить: світ обмежений, а життя – гра з нульовим результатом. У сценаріях такого типу конфлікти очевидні.

• *Виклик* – реакція, або закон тиску й опору йому. Це сценарій упертої надії. Людство прагне управляти проблемами, з якими воно стикається. Соціокультурні системи, такі як компанії та організації, мають вражаючу здатність адаптуватися до викликів, загроз і справлятися з ними.

• *Шоу продовжується* – еволюція, або біологічний розвиток. Під еволюцією мають на увазі постійну зміну в одному напрямі: вниз або вгору. На самому початку розвиток відбувається повільно, через якийсь час він прискорюється і, врешті-решт, настає спад. Це переважаюча модель, яку можна використовувати для прогнозування розвитку в майбутньому. Типовий приклад еволюції – запровадження нової технології.

- *Революція*, або великий стрибок. Це своєрідна дискретність, коли розвиток набуває абсолютно нового напрямку (вулканічні вищевлення й інші явища, що радикально змінюють ситуацію).

Революції часто призводять до зміни парадигми і появи нових перспектив у світі.

- *Усе повторюється*, або циклічні моделі. Зазвичай це стосується економіки (торгівельні коливання, хвилі Кондратьєва). Циклічні моделі часто виявляються обманливими. За часів підйомів зручно вважати, що все йде добре. Інколи компанії, та й цілі країни, вважають, що вони самі досягли цього успіху.

- *Через смерть до життя*. Цей сценарій передбачає повне руйнування, перегляд і відродження або повернення на свої позиції будь-якою ціною. Однак він є типовішим для наукової фантастики, ніж для реального світу.

- *Періоди розквіту*, або безмежні можливості. Це, мабуть, найпоширеніше уявлення про розвиток. Безмежні можливості є основою для інвестицій і бажання купувати.

*Екстраполяція трендів, аналіз часових рядів*. Статистичний аналіз часових рядів – це метод складання прогнозів, заснований на даних за минулі періоди, що регулярно використовується в економіці. За допомогою простих таблиць (наприклад, *Microsoft Excel*) вдається зробити досить надійний аналіз. Результати зазвичай представляють у вигляді графіків, чисельних значень і меж погрішності.

*Багатовимірний аналіз*. При великому числі взаємозалежних змінних і неоднозначності причинно-наслідкових зв'язків інколи вдається визначити існуючі закономірності за допомогою методів багатовимірного аналізу, таких як метод головних компонент, факторний аналіз, множинний регресійний аналіз, метод багатовимірних шкал тощо.

*Метод аналогій або синектики* використовує властивості людського мозку встановлювати зв'язки між словами, поняттями, почуттями, думками, враженнями тобто встановлювати асоціативні зв'язки. Робота з аналогіями часто приносить добрі результати. Ви ставите запитання: «Чи є що-небудь, що нагадує це?» Аналогії є скрізь. Цінність мислення аналогіями полягає в тому, що вони відкривають нові перспективи, розширюють горизонти та стимулюють творчість.

Метод синектики був запропонований У. Гордоном у 1952 р. Його ідея виникла при дослідженні методу «мозкового штурму» і в процесах дослідницької та колективної творчості. Зміст її полягає у пошуку та реалізації можливостей дослідників на основі включення несвідомих механізмів у свідомому дослідженні проблем, на основі соціально-психологічної взаємодії у процесах інтелектуальної діяльності.

Ідея синектики полягає у формуванні «групового мислення» у спеціально створеній групі синекторів. Головною відмінністю цього методу від методу «мозкового штурму» є підхід до дослідження й вирішення проблеми не з позиції висунення ідей у їх кінцевому вигляді та індивідуальному авторстві, а демонстрація незавершених ідей та роздумів, що є підґрунтям для колективного мислення. Вони подаються у вигляді нераціональної інформації, метафор, нечітких відчуттів, що діють не стільки на роздуми людини, скільки на її відчуття, ставлення в групі, активізацію інтуїції. Група впливає на творчу активність індивіда, що зумовлює відмову від стандартних підходів. Це досягається підбором складу груп та організацією їх роботи.

Група формується в три етапи: відбір за потенціалом знань, освіти та досвіду – перший етап; другий – відбір за потенціалом творчості (тип мислення, емоціональний настрій, система цінностей); третій – відбір за потенціалом комунікативності. Для кожного етапу мають існувати певні критерії відбору і тести реалізації цих критеріїв у оцінках кандидатів.

Сформувати групу – ще недостатньо, щоб вона могла продуктивно працювати. Її необхідно навчити деяким прийомам спільної діяльності. Строк навчання може бути різним. Головне – сформувати розуміння методу та впевненість у його продуктивності, колективізм при вирішенні проблем дослідницького типу, освоєння ролі кожного у синектичній групі. Заключний етап – це організація продуктивної діяльності групи, освоєння проблеми та здійснення дослідницької роботи.

Багато соціальних змін відбуваються відповідно до моделі *довгої хвилі*. Такі хвилі виникають у результаті діалектичної взаємодії сил дії і протидії, а також стрибків у технологіях і розвитку соціальних систем. Розроблення теорії довгих хвиль було розпочате в 1847 р., коли англієць Х. Кларк звернув увагу на 54-річний розрив між кризами 1793 і 1847 рр. Він довів, що це не випадково, що розрив був об'єктивно зумовлений. Значний внесок у розвиток теорії «довгих хвиль» вніс його співвітчизник В. Джевонс, який уперше застосував статистику коливань цін для пояснення нового для науки явища.

Починаючи з 30-х років ХХ ст., на Заході виник напрямок в економічній науці – «довгі хвилі Кондратьєва», обґрунтований у працях російського економіста та статистика М. Д. Кондратьєва. Передбачається, що довга економічна хвиля розтягується на 50–60 років та ініціюється одним або декількома технологічними проривами, що стосуються усіх сфер життя суспільства. За цими інноваціями



йдуть інвестиції в інфраструктуру, відтак з'являються організаційні схеми суспільних договорів і стилів життя.

Відтоді вивчаються проблеми циклічності ринкової економіки, розробляються рекомендації з антициклічної економічної політики, згладжування піків економічних підйомів та спадів. Англосаксонська економічна школа (США, Англія, Канада, Австралія) називає винахід Кондратьєва «Великі цикли Кондратьєва», німецька неоліберальна економічна школа (Ропке, Хайек, Ерхард) – «Великі цикли кон'юнктури», тобто так, як їх називав сам Кондратьєв.

*Аналіз S-подібної кривої.* Логістична крива, крива життєвого циклу або, як її часто називають через зовнішню схожість з латинською буквою «S», «S-подібна крива» – модель, яку ми часто використовуємо при прогнозуванні через її наочність і зручність (рис. 5.2).

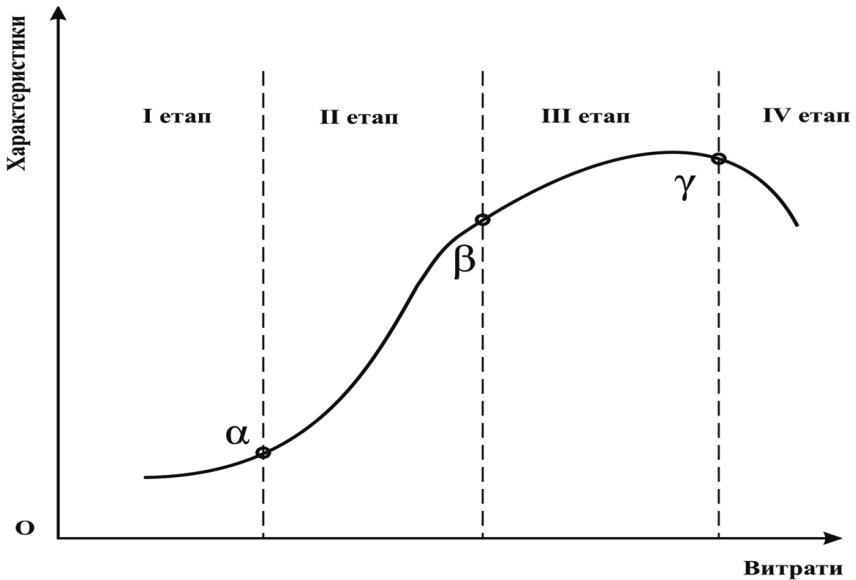


Рис. 5.2. S-подібна крива

Отримані експериментальні дані підтверджують [4]:

- 1) S-подібна крива з високою ймовірністю описує розвиток різних систем (залежність показників системи від витрат, що вкладаються в неї);
- 2) в окремому випадку S-подібна крива описує розвиток теми (зміст) публікацій, послідовність зміни типових PR-завдань, що вирішуються на різних стадіях розвитку системи;

3) на різних етапах (I–IV) *S*-подібної кривої існує висока ймовірність виникнення визначених тем публікацій. І для кожної ділянки *S*-подібної кривої є явно виграшні теми і явно слабкі, помилкові. Понад те, виграшна на одній ділянці тема може виявитися програвною на іншій;

4) при підготовці публікації для спеціалізованого професійного видання, щоб привернути увагу, необхідно правильно обрати тему. Правильним є і протилежне: при блискучій формі вже не актуальні теми, або, навпаки, такої, що надмірно випереджає час, публікація, на жаль, виявиться нерезультативною.

*Зміна парадигми.* Термін «парадигма» у філософію науки вперше увів Г. Бергман, однак справжній пріоритет у його використанні й поширенні належить Т. Куно. У книзі «Структура наукових революцій» [11] він говорить про можливість виділення двох основних аспектів парадигми: епістемологічного й соціального. В епістемологічному плані парадигма – це сукупність фундаментальних знань, цінностей, переконань і технічних прийомів, що є зразком наукової діяльності. У соціальному – парадигма характеризується через сприймаюче її конкретне наукове співтовариство, цілісність і межі якого вона визначає.

Парадигму визначають як зібрання правил і норм (писаних або неписаних), що, по-перше, встановлюють або визначають межі, а по-друге, описують, як діяти у цих межах, щоб досягти успіху. Інакше кажучи, парадигма – це шлях, за допомогою якого мозок організовує своє існування. Щоб парадигма була «працездатною», у ній має бути закладена здатність справлятися з проблемами, що виникають.

Кожна парадигма має життєвий цикл і тривалість, що визначаються змінами у суспільстві. Нові парадигми виникають як відповіді на нові ситуації. Проблеми накопичуються, і люди не можуть вирішити їх у межах старих ментальних моделей, старих парадигм. Має з'явитися щось нове.

Отже, коли накопичується надто багато невирішених проблем, посилюється інтерес до нового мислення. Новий погляд на речі, здавалося, пропонує можливість вирішити одне або декілька важливих завдань, що неможливо зробити в рамках старої парадигми.

Поняття парадигми у пізніх роботах Т. Куно пов'язане здебільшого з характеристикою інтегральних соціально-психологічних аспектів наукового співтовариства. Разом з тим у межах сучасної філософії науки поняття парадигми виявилось продуктивнішим при описі еталонних теоретико-методологічних основ наукового пошуку.

### ***Інтуїтивні, генеративні методи***

Метод «мозкового штурму» заснований на специфічному поєднанні методології та організації дослідження, використанні зусиль дослідників-фантазерів з дослідниками-аналітиками. «Мозковий штурм» проводиться у два етапи – генерації ідей та їх практичного аналізу. Для цього збирається група осіб, відібраних для генерації альтернатив. Головні принципи відбору – різноспрямованість професій, кваліфікацій, досвіду, здатність людей до наукового уявлення, розвинена інтуїція та інтелектуальна розкутість.

Розглядаються будь-які ідеї, що виникли як індивідуально, так і асоціативно під час прослуховування пропозицій інших учасників, у тому числі ідеї, що покращують чужі ідеї. Категорично забороняється будь-яка критика – це найважливіша умова «мозкового штурму», сама можливість критики гальмує уявлення. Кожний з учасників по чергово читає свою ідею, решта слухають і записують на картки нові міркування, що виникли під впливом прослуханого. У групі необхідно підтримувати атмосферу невимушеності. Можна висловлювати абсолютно нереальні та фантастичні ідеї. Головним завданням першого етапу «мозкового штурму» є пошук якомога більшої кількості різних варіантів вирішення проблеми, шляхів досягнення цілей, ідей і роздумів. На другому етапі картки збираються, сортуються й аналізуються групою експертів, аналітиків, які мають керуватися такими принципами:

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

Велике значення має особистість і діяльність організатора.

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

Доцільність використання методу «мозкового штурму» визначається оцінкою складності й оригінальністю досліджуваної проблеми та наявністю спеціалістів, здатних ефективно вести пошук способів її вирішення під час «мозкового штурму».

*Інтуїтивна побудова графіка* – це спосіб візуалізувати дане відчуття у вигляді кривої, щоб потім трансформувати в усвідомлену

думку. Це особливо важливо, якщо вам треба переконати інших. Робиться це так:

- накресліть осі часу ( $t$ ) і змінних ( $y$ ) на аркуші паперу. З'ясуйте, який тип розвитку ви хочете описати й визначте часовий горизонт;
- накресліть криву, засновану на вашому відчутті розвитку, який ви хочете описати;
- сядьте зручніше, розслабтеся і спробуйте пояснити собі, чому ця крива виглядає саме так, що означають її особливі крапки, стрибки, рушійні сили, «актори» тощо;
- додайте коментарі, що пояснюють, які події впливають на графік.

*Заголовки та постери.* Привласнення назв чи заголовків – ефективний спосіб розібратись у своїх думках. Тому, коли ви окреслюєте контури сценарію, важливо дати описові назви, що розкривають їхню суть. У результаті сценарій стане зрозумілішим, а вам простіше буде продовжити роботу та зробити наступний крок. Заголовок описує суть сценарію, а не його деталі.

Метод заголовків – це ще й корисний прийом для розвитку здатності створювати картини майбутнього. Його можна поєднати з написанням статей, що також є ефективним способом складання сценаріїв.

*Створення образу.* Що б вам хотілося побачити, маючи можливість з'явитись у своїй організації через п'ять років? Це гарне стартове запитання. Повністю зосередившись на бажаній мрії та дозволяючи їй вийти за межі реальності, ви отримуєте також нові уявлення про сьогодення. У світлі майбутнього сьогодення бачиться зовсім іншим.

Створення образу або цілеспрямоване формування образу – також дієвий засіб візуалізації альтернативних сценаріїв.

*Історія майбутнього* – ще один спосіб доступу до інтуїтивних уявлень і образів. Це ефективний метод втілення в життя сценаріїв і бачення. Розповідаючи історію майбутнього, ми створюємо «спогади про майбутнє», іншими словами, створюємо пам'ятні зв'язки в корі головного мозку.

Щоб написати історію майбутнього, тобто ретроспективний сценарій, необхідно починати з вибору ситуації з майбутнього. Це процес інтуїтивний і необов'язково має бути нам зрозумілий.

Багато дослідників вважають, що ми живемо у час *парадоксів*, наприклад:

- *парадокс знання.* Знання – це нова сировина нового капіталу, тому власники прагнуть приховати його. Але, з одного боку, приховане знання не має жодної цінності. З іншого – знання приховати непросто;

- *організаційний парадокс*. Ми забезпечуємо безпеку в організаціях, проте щоб добитися цього, вони мають стати ефективнішими, гнучкішими та схильними до ризиків;

- *парадокс поколінь*. Кожне покоління вважає себе не таким, як попереднє, але водночас чекає, що подальші покоління будуть такими ж, як вони;

- *інформаційний парадокс*. Чим більше інформації ми отримуємо, тим важливіше впорядковувати її;

- *парадокс масштабу*. Транснаціональні компанії стають дедалі більшими та впливовішими, але водночас діляться на дрібніші й незалежні підрозділи.

### ***Методи, орієнтовані на «акторів»***

*Аналіз «акторів» і аналіз конкурентів*. Драматургічний погляд на майбутнє дає змогу легко зрозуміти ролі «акторів». Виступи й мотиви старих і нових «дійових осіб» створюють сюжет спектаклю прямо на сцені.

Проблема аналізу майбутньої поведінки «акторів» на завтрашній сцені полягає в тому, що зануритись у їхні мотиви і приховані стратегії вельми непросто. Важко також передбачити, які нові «дійові особи» з'являться на «сцені». Однак у цього методу багато переваг. Головна з них полягає в тому, що аналіз «акторів» допомагає нам побачити різні шляхи в майбутнє, що виглядає менш зумовленим, ніж при аналізі лише трендів у бізнес-середовищі.

Аналіз «акторів» проводять так:

- складіть список усіх «дійових осіб», які будь-яким чином можуть вплинути на сферу, що розглядається вами. Дуже корисний прийом – складання інтелект-карт;

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

- чи існують союзи між різними «дійовими особами»? Яких альянсів слід чекати з урахуванням цілей та інтересів гравців?

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

- наскільки сильні «дійові особи»? Якою владою і яким впливом вони володіють?

- спробуйте зрозуміти під час аналізу, які цілі переслідує кожен «актор»;

- сценарії якого типу, на вашу думку, виникають під час міркувань з погляду драматургії?

*Спостереження за конкурентами* – це модель постійного моніторингу дійових осіб на сцені, які є суперниками сьогодні або здатні стати ними завтра, навіть якщо нині вони працюють в іншій галузі. Інколи набагато важливіше шукати представників останньої групи. Новий сплеск конкуренції часто йде від гравців, яких раніше ніхто не розглядав як потенційних суперників.

*Аналіз вартісних ланцюжків.* Даний вид аналізу описує події у середині й довкола організації та пов'язує їх з аналізом конкурентоспроможності. Часто він є хорошою точкою відліку для сценарного планування. Під час аналізу з'являється досить надійне уявлення про сьогоднішні сильні та слабкі сторони галузі, що вивчається. Чим складніша система, тим хитромудрішими стають вартісні ланцюжки. Часто спостерігаються ланцюжки створення вартості, що перетинаються (наприклад, у телекомунікаціях і ЗМІ). Даний вигляд аналізу – потужний інструмент: глибоке розуміння вартісних ланцюжків допомагає створювати надійні сценарії.

### ***Методи, орієнтовані на наслідки***

*Управління проблемами* – це своєрідне поєднання спостереження за трендами й аналізу «акторів». Завдання полягає в тому, щоб фіксувати й вирішувати завдання, пов'язані з громадською думкою, соціальними тенденціями, новими технологіями тощо, які здатні впливати на дану організацію.

Управління проблемами можна розглядати як організаційний процес, пов'язаний із прогнозуванням.

*Однофакторний аналіз (SIM).* Існують методи, що дають змогу систематично оцінювати вплив можливих подій. Наслідки запровадження нових технологій (оцінка технології) і змін у діловій обстановці (аналіз бізнес-середовища) – ось приклади подібних змін. Такий аналіз називають однофакторним, оскільки він має справу з «однорівневою» дією.

Для проведення SIM-аналізу необхідно мати стартову точку, наприклад, якусь дію або список дій, сценарій або декілька альтернативних сценаріїв. Це означає, що факторний аналіз можна використовувати в багатьох областях, зокрема для оцінки наслідків різних сценаріїв для даної галузі або можливості різних стратегій, розроблених для конкретних сценаріїв або трендів.

*Дерево наслідків.* Перш ніж почнуть проявлятися дійсно важливі наслідки запровадження нової технології або якогось явища, має пройти час, причому наслідки нерідко бувають непрямими. Тому при проведенні факторного аналізу дуже важливо уявляти собі основні результати, а також результати другого, третього й чет-

вертого порядків. Для цього використовують ланцюжки та дерева наслідків. Складання дерева наслідків – метод менш системний, але більш творчий, ніж описаний вище однофакторний аналіз.

*Генерування подій майбутнього* – це творчий метод, суть якого полягає в інтуїтивному або більш систематичному придумуванні великої кількості явищ послідовно. Це роблять за допомогою звичайного мозкового штурму, коли кожна подія записується на стікер, або у спосіб систематичнішого аналізу наслідків, які відіграють роль палива у творчому процесі. Створені події групують і структурують у часі. Несумісні прогнози усувають і складають найдостовірніший графік (або декілька графіків) розвитку подій. Під час цього процесу додають нові події.

*Ефект вірогідності* дає змогу швидко оцінювати вплив тренду, зміни або явища та зосереджувати увагу на головному. Він базується на такому положенні: кожна зміна або явище мають два аспекти – вірогідність того, що це станеться, і наслідки, які настануть, якщо це станеться (рис. 5.3).

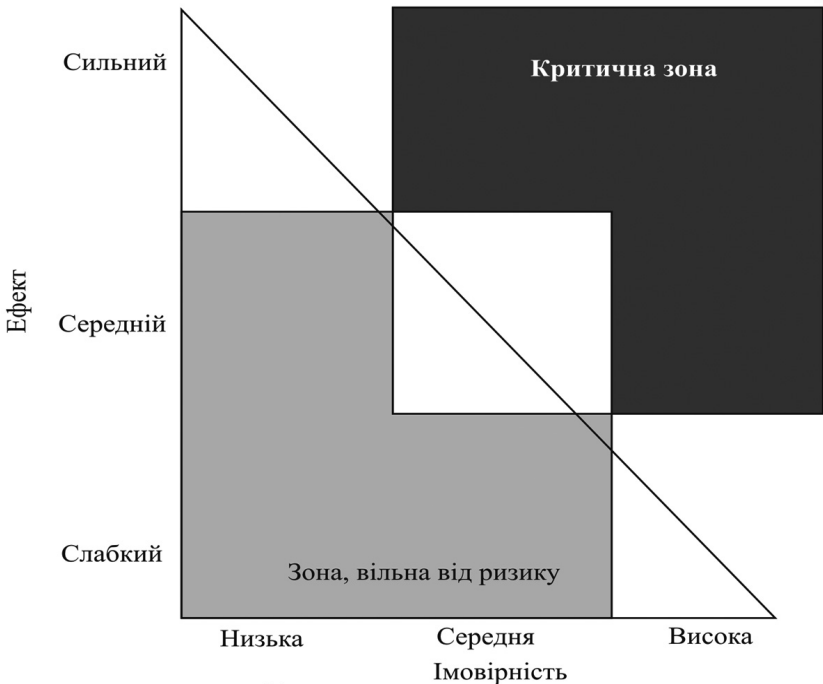


Рис. 5.3. Ефект імовірності [13]

Процес дуже простий:

- складіть список усіх змін або трендів;
- оцініть імовірність кожного з них за 100-бальною шкалою (або просто як низьку, середню або високу). Якщо йдеться про тренди, спробуйте скласти уявлення про його силу;
- оцініть імовірність наслідків за 100-бальною шкалою (або як низьку, середню чи високу);
- часто корисно розділяти наслідки на віддалені й найближчі;
- сконцентруйте увагу на імовірних змінах із масштабними наслідками.

Поєднуючи цей вид аналізу з оцінкою актуальної інформації, що є у вас, про кожен тренд або явище, ви отримаєте картину розривів у знаннях.

### Системні методи

*Аналіз складності й невизначеності.* Складання карти складності та швидкості зміни, наприклад, безпекового середовища є відправним кроком для роботи. Підвищена складність означає не лише роз-

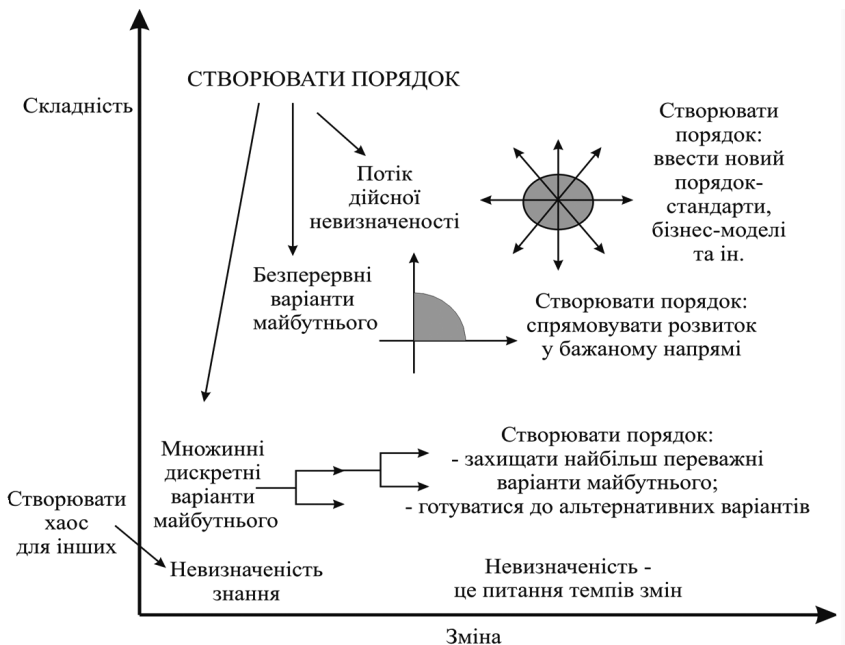


Рис. 5.4. Різні рівні складності для відповідних стратегій і типи невизначеності [13]



ширення можливостей, а й зростання числа непередбачених загроз. Одні зміни у згаданому середовищі лінійні, інші – ні (рис. 5.4).

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

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

У процесі морфологічного аналізу початкове визначення системи має велику вагу, а тому існує небезпека неадекватного впливу на це визначення з боку наявних технічних конфігурацій.

Морфологічний аналіз, можливо, слід розглядати не стільки як метод прогнозування, скільки як засіб навчання або використання можливості. Цим не применшується його гіпотетична користь: морфологічний аналіз може бути самодостатнім, якщо веде до прийняття нового успішного продукту або політики, можливість якої досі не розглядалася.

*Матриці перехресного впливу (крос-факторний аналіз)*. Цей метод можна використовувати у методах Дельфі та «мозкового штурму». Він зосереджує увагу на фактичних і потенційних зв'язках між прогнозованими подіями.

Процедура побудови матриці полягає в тому, що учасників групи просять класифікувати взаємодію випадків, визначаючи вид взаємодії та оцінку її «потужності». Ця процедура допомагає визначити, які події є «домінантними» (тобто мають потужний вплив на інші події), а які – «чутливими» (тобто зазнають потужного впливу з боку інших подій). Потім можна здійснити обчислення, щоб одержати переглянуті оцінки ймовірності окремих подій; ця фаза значною мірою спирається на симуляцію.

Методи перехресного впливу принаймні гарантують, що дослідження, побудовані на інтуїтивних судженнях, не дають внутрішньо непослідовних прогнозів. Взаємопроникні форми моделювання перехресного впливу можна використати як засіб дослідження наслідків варіантів політики (рис. 5.5).

Крос-факторний аналіз – це метод, що дає нам можливість зрозуміти, як різні тенденції або дії впливають одне на одного, тобто проаналізувати взаємозв'язки змінних у системі. Цей метод інколи називають структурним аналізом. Його використовують для виявлення взаємодії змінних, трендів, дій тощо.

Тренд/змінна	1	2	3	4	5	6	Сума
1		-2	-1	2	0	1	6
2	2		0	0	0	0	2
3	-1	0		0	2	0	3
4	-2	2	1		2	1	8
5	2	0	2	0		-1	5
6	0	2	-2	2	-1		7
Сума	7	6	6	4	5	3	

↑  
Найбільш залежна змінна

Найбільш сильний чинник

**Рис. 5.5. Приклад крос-факторного аналізу шести трендів (змінних) [13]**

Це своєрідний розширений аналіз наслідків. Отримувана додаткова інформація відображає картину взаємозв'язків трендів, змінних і, що не менше важливо, картину залежних і незалежних чинників, рушійних і рухомих сил (рис. 5.6).

Перевагою простого факторного крос-аналізу є те, що він допомагає уточнити припущення та виявити суперечливі ідеї. При роботі в колективі метод стимулює плідні дискусії. Ще однією важливою особливістю є те, що в результаті чітко виявляються тренди – рушійні сили й залежні тенденції. Факторний крос-аналіз – дуже корисний інструмент, коли справа доходить до якісного аналізу складних проблем.

*Чотирипільний аналіз* – це простий спосіб генерування нескладних сценаріїв з використанням основних змінних, виявлених, наприклад, у результаті факторного крос-аналізу. Основні змінні можуть бути безперервними, такими, що описують широкий діапазон умов на безперервній шкалі. Вони бувають і більш дискретними: події, що можуть статися або не статися.

*Аналіз систем* базується на двох головних передумовах. Перша полягає в тому, що частини систем можна зрозуміти лише в контексті всієї системи. Друга – в тому, що для розуміння всієї системи необхідно виділити її частини й виявити їх внутрішню взаємодію.



Рис. 5.6. Крос-діаграма [13]

Сильні сторони теорії систем полягають у тому, що вона, по-перше, дає можливість управляти великими, складними «справжніми» системами і, по-друге, створюватимоделі реальності, що працюють.

Існують два основні типи систем: зі зворотними позитивними та негативними зв'язками. Системи першого типу є такими, що самопосилюються. Розвиток однієї частини системи викликає зростання інших і навпаки. Щоб ці системи не доходили до саморуйнування, за ними має бути встановлений суворий контроль іззовні. Системи зі зворотним негативним зв'язком є активними і саморегульованими. Вони внутрішньо схильні до рівноваги й постійно споживають енергію. Розвиток однієї частини системи призводить до скорочення іншої.

Характерною межею саморегульованої системи є її прагнення до рівноваги. Недостатньо інерційна система вагатиметься дедалі швидше, що викличе зростання амплітуди коливань і в результаті призведе до її руйнування.

*Карти причин і діаграми циклічної причинності.* Якщо використувати описану вище логіку міркувань, можна охарактеризувати складну систему як набір петель зворотного зв'язку. Такі кластери підсистем, пов'язані з петлями зворотного зв'язку, зазвичай назива-

ються діаграмами циклічної причинності. Цей спосіб дає змогу досягти ясності щодо динаміки та взаємодії частин системи. Під час складання подібної діаграми вдається виявити вразливі місця системи, основні чинники, альтернативні сценарії тощо. При роботі з діаграмами циклічної причинності слід пам'ятати декілька правил:

- намагайтеся дати кількісні описи всіх змінних;
- розглядайте всі змінні як позитивні (це не завжди так, але даний підхід полегшує процес мислення);
- якщо зв'язки між змінними вимагають пояснень, позначте на діаграмі відповідний зв'язок;
- завершіть усі петлі.

Результати крос-факторного аналізу з достатньою легкістю можна трансформувати в діаграму циклічної причинності.

*Системний аналіз як інструмент пізнання.* Описаний спосіб роботи із системами стає дедалі популярнішим. Дуже важливе його застосування – пізнання. Розробляючи модель системи, фіксуючи припущення про взаємодії її частин на папері, ви робите свої ментальні моделі зрозумілішими самому собі

Ось кілька міркувань, що можуть виявитися важливими при використанні моделей як інструменту вивчення в групах менеджерів, освітніх і проектних групах тощо:

- дозвольте групі розробити свою власну модель. Тоді вона стане відображенням ментальних моделей учасників. Людям часто важко прийняти модель, запропоновану зовнішнім експертом;
- включіть до групи досвідченого фахівця з моделювання, який під час процесу гратиме роль консультанта;
- намагайтеся будувати найпростіші моделі. Модель назавжди залишиться моделлю, тому чим вона простіша, тим краща;
- створення моделей дає можливість ставити під сумнів старі та розглядати нові ментальні моделі;
- моделювання сприяє пізнанню;
- у процесі моделювання з'являється розуміння взаємозв'язків усередині системи; наші інтуїтивні уявлення про них часто не відповідають реальності;
- створення моделей дає нам можливість проводити експерименти в штучному середовищі, у мікросвіті, нічим не ризикуючи;
- моделювання змушує учасників висловлювати думки розгорнуто й логічно;
- моделювання розкриває взаємодії та складність аналізованої системи.

За допомогою моделей систем ми скорочуємо час, необхідний для пізнання нових систем та управління ними. Відкривши нові зв'язки

і створивши ментальну модель, ми перевіряємо її адекватність у створеному нами мікросвіті, порівнюючи з моделлю реального світу.

**Моделювання систем і динамічне моделювання.** Для імітаційного моделювання складних систем Дж. Форрестер розробив спеціальний метод [26], названий ним системною динамікою, що включає структурування об'єкта; побудову системної діаграми об'єкта, де наводяться зв'язки між елементами; визначення змінних для кожного елемента і темпів їх зростання; прийняття гіпотез про залежність кожного темпу зростання від змінних і формального опису цих гіпотез; процес оцінки наведених параметрів за допомогою наявних статистичних даних. Унаслідок такої процедури можна отримати динамічну модель об'єкта у вигляді нормалізованої системи звичайних диференційних або різницевих рівнянь, де у правих частинах можуть бути запізнення.

Отримана у такий спосіб модель, як правило, досить складна для аналітичних досліджень. Тому уявлення про припустимі режими поведінки та розвиток об'єкта отримують за допомогою експериментів на *EOM*, під час яких змінюють початкові умови й гіпотези, значення параметрів, сценарії для екзогенних змінних. Для цього було розроблено також спеціальну мову програмування *DYNAMO* [23].

За допомогою простих програм моделювання можна створювати моделі складних динамічних систем. Серед найпоширеніших програм назовемо *STELLA* та *IThINK* з *High Performance Systems*. При роботі з такими програмами першою вимогою є опис системи спе-

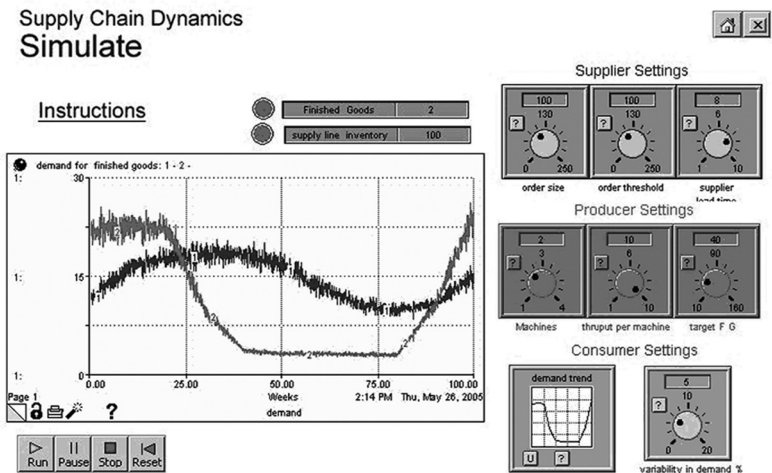


Рис. 5.7. Приклад моделі, розробленої за допомогою програми *Ithink*

ціальною системною мовою, що дає змогу відобразити зв'язки математичними формулами (рис. 5.7).

Великим досягненням такого комп'ютерного моделювання є не чисельні результати, а швидше сам процес – робота, що складається з роздумів, які ведуть до стійкої моделі. Будуючи модель системи, об'єднуючи частини в єдине ціле, виділяючи зв'язки, ви досягаєте глибокого розуміння системи, якого не можна отримати іншими способами. Під час експериментів з різними видами зв'язків і відповідними чинниками стає зрозуміло, наскільки чутлива система, що вивчається.

## **Висновки**

Сценарне планування є важливим кроком процесу стратегічного планування. Він є баченням успіху системи забезпечення національної безпеки держави, наступним кроком після перегляду й ухвалення Стратегії НБ, державних програм і відповідних цільових планів у сфері національної безпеки.

Нині існує три підходи до розроблення сценарного планування: футурологічний, стратегічний та організаційний розвиток і навчання. Останній підхід до сценарного планування поки що не набув широкого визнання.

Сценарне планування – це міждисциплінарна область знань. Воно має низку інструментів для збору інформації та презентації варіантів майбутнього. За базовими характеристиками вони поділяються на сім груп: медійні, засновані на графіках сценаріїв, генеративні, орієнтовані на «акторів», орієнтовані на наслідки, системні.

За допомогою зазначених підходів та інструментів нині напрацьовано багато сценаріїв розвитку світу, що заслуговують на високу оцінку прогнозів майбутнього. Одначе доповідь Національної ради США з розвідки «Світ після кризи. Глобальні тенденції-2025: світ, що змінюється» має особливе значення. Ця доповідь є не тільки яскравим прикладом сценарного планування, заснованого на сценарному мисленні, а й оглядом тих тенденцій у розвитку сучасного світу, які можуть стати вирішальними в наступні два десятиліття.

Ефективна організація сценарного планування є одним із головних факторів, що дає змогу забезпечити високий стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави у разі успішної реалізації обраної Стратегії національної безпеки держави.

1. *Боришпольц, К. П.* Методы политических исследований / К. Боришпольц. – М. : Аспект Пресс, 2003. – 251 с.
2. *Брайсон, Дж. М.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. М. Брайсон. – Львів: Літопис, 2004. – 352 с.
3. *Валлерстайн, И.* Конец знакомого мира: Социология XXI века / И. Валлерстайн. – М. : Логос, 2004. – 368 с.
4. *Викентьев, И. Л.* Приемы рекламы и public relations. Программы-консультанты. 8-е издание / И. Викентьев. – СПб. : «ТРИЗ-ШАНС» и «Бизнес-пресса», 2007. – 406 с.
5. Герасимчук, С. П. Визначення місця і ролі національної єдності у Стратегії національної безпеки України, програмах політичних партій і передвиборчому процесі 2007 року: аналітичні матеріали / С. П. Герасимчук, А. Б. Качинський, Д. І. Остапчук, Л. М. Шипілова. – К. : Інтертехнологія, 2008. – 64 с.
6. Диксон, П. Бизнес-тренды: Стратегическое моделирование будущего / П. Диксон. – М. : «Эксмо», 2005. – 278 с.
7. *Дубовский, С. В.* Путеводитель по глобальному моделированию // Общественные науки и современность / С. В. Дубовский. – 1998. – № 3. – С. 161–171.
8. *Про основи національної безпеки України:* закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
9. *Про державні цільові програми:* закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
10. *Кульба, В. В.* Методы формирования сценариев развития социально-экономических систем / В. В. Кульба, Д. А. Кононов, С. А. Косяченко, А. Н. Шубин. – М. : СИНТЕГ, 2004. – 296 с.
11. *Кун, Т.* Структура научных революций / Т. Кун. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2003. – 605 с.
12. *Ландэ, Д. В.* Поиск знаний в Internet. Профессиональная работа / Д. В. Ландэ. – М. : Издательский дом «Вильямс», 2005. – 272 с.
13. *Линдгрэн, М.* Сценарное планирование. Связь между будущим и стратегией / М. Линдгрэн, Х. Бендхольм. – М. : ЗАО «Олимп – Бизнес», 2009. – 256 с.
14. *Медоуз, Д. Х.* Пределы роста / Д. Х. Медоуз, Л. Р. Медоуз, Й. Рэндерс, В. Беренс. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 205 с.
15. *Мінцберг, Г.* Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К. : Видавництво Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
16. *Мир после кризиса. Глобальные тенденции-2025: меняющейся мир.* Доклад Национального разведывательного совета США. – М. : Изд-во «Европа», 2009. – 188 с.
17. *Нейсбит, Дж.* Мегатренды / Дж. Нейсбит. – М. : ООО «Изд-во АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2003. – 380 с.
18. *Ожиганов, Э. Н.* Стратегический анализ политики: Теоритические основания и методы / Э. Н. Ожиганов. – М. : Аспект Пресс, 2006. – 272 с.
19. *Печеи, А.* Человеческие качества / А. Печеи. – М. : Прогресс, 1980. – 301 с.
20. *Портер, М.* Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов / М. Портер. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 454 с.
21. *Про Стратегію національної безпеки України:* указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=105%2F2007>
22. *Рингланд, Дж.* Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегии / Дж. Рингланд. – М. : Вильямс ИД, 2008. – 560 с.
23. *Советов, Б. Я.* Моделирование систем / Б. Я. Советов, С. А. Яковлев. – М. : Высшая школа, 2001. – 343 с.

24. *Тоффлер, Э.* Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : ООО «Изд-во АСТ», 2002. – 781 с.
25. *Форрестер, Дж.* Мировая динамика / Дж. Форрестер. – М. : Наука, 1978. – 167 с.
26. *Хантингтон, Э.* Столкновение цивилизаций / Э. Хантингтон. – М. : ООО «Изд-во АСТ», 2003. – 603 с.
27. *Хеллевик, О.* Социологический метод / О. Хеллевик. – М. : Весь Мир, 2002. – 192 с.
28. *Шалак, В. И.* Современный контент-анализ: приложение в области политологии, психологии, социологии, культурологии, экономики, рекламы / В. И. Шалак. – М. : Омега, 2004. – 272 с.
29. *Шварц, П.* Ваше официальное будущее. Искусство предвидения и планирования будущего / П. Шварц. – М. : АСТ, 2008. – 256 с.
30. *Шуровьески, Дж.* Мудрость толпы. Почему мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство / Дж. Шуровьески. – М. : ООО «И. Д. Вильямс», 2007. – 304 с.



## РОЗДІЛ 6.

### ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТРАТЕГІЧНЕ МИСЛЕННЯ

*Узагальнюються різні точки зору щодо визначення нормативно-правової вертикалі системи стратегічних документів (доктрина, концепція, стратегія) у сфері національної безпеки України. За допомогою формалізації єдиного процесу розробки, заснованого на схемі «доктрина-концепція-стратегія», нормативно визначені правова вертикаль стратегічних документів, а також їх горизонтальний рівень. Такий підхід дає змогу визначити термін дії стратегічних документів, модель процесу розробки Стратегії національної безпеки України.*

Стратегія національної безпеки (далі – Стратегія НБ) є важливим елементом стратегічного планування у сфері національної безпеки – базовим документом сектору безпеки держави. На його підставі відповідальні особи ухвалюють важливі управлінські рішення.

Залежно від співвідношення владних повноважень можливі два основних підходи до розробки Стратегії НБ та прийняття рішень: *активний* і *представницький* [43]. У першому випадку законодавчі інститути формулюють базові принципи, концептуальні засади й конституційні норми, виробляють стратегію державної політики у сфері національної безпеки. Виконавчі органи відповідають за реалізацію стратегічних рішень і технологію оперативного управління. У другому випадку, при представницькій моделі, парламент та інші законодавчі органи обмежуються формулюванням більш загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень у сфері національної безпеки покладається на структуру виконавчої влади.

#### **6.1. Вітчизняний досвід**

В Україні в чистому вигляді не реалізовано жодного із зазначених підходів. Хоча перевага була на боці першого (активного) підходу до розробки Стратегії НБ. Так, Указом Президента від 12 лютого 2007 р. було затверджено Стратегію національної безпеки України [35]. Її головною метою є забезпечення такого рівня національної безпеки, який би гарантував поступальний розвиток України, її конкурентоспромож-

ність, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сучасному світі.

Незавершеність процесу політичних та економічних перетворень, різка соціальна поляризація суспільства, криміналізація багатьох сторін суспільного життя – усе це відбувається на тлі нових міжнародних реалій. А саме бурхливого розвитку глобальних процесів, зокрема й негативного впливу світової фінансово-економічної кризи на розвиток продуктивних сил України та її регіонів, поширення міжнародного тероризму, незаконної торгівлі зброєю, зростаючої тенденції до застосування силових методів при вирішенні міжнародних суперечностей. І це далеко не повний перелік процесів, що є основними джерелами загроз національній безпеці України. Зрештою, це стало причиною того, що нині Україна знаходиться у складній внутрішній та міжнародній обстановці.

Тому вибір стратегічного курсу на забезпечення національної безпеки має вирішальний вплив на подальшу долю України як незалежної суверенної держави. Згадані вище чинники зумовлюють неминучість внесення змін до чинної Стратегії НБ або підготовки її нової редакції, що передбачає як поліпшення методичних підходів, так і створення нової моделі процедури розроблення Стратегії національної безпеки України.

При цьому доведеться вирішувати складну проблему. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» [17] Стратегія НБ затверджується Президентом України та є обов'язковим для виконання документом. Це – база для розроблення конкретних програм за складовими державної політики у сфері національної безпеки. Тому виникає питання про співвідношення категорій «концепція», «доктрина» і «стратегія»; визначення їх сутності, змісту, призначення та ієрархії у загальній системі нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки України.

Здійснені останніми роками дослідження засвідчили, що наукове опрацювання проблем створення комплексної системи стратегічних документів у сфері національної безпеки (доктрини, концепції та стратегії) нині лише започатковується (табл. 6.1). Непослідовність при підготовці стратегічних документів породжує ізольовані один від одного й розрізнені масиви правових норм, що стосуються окремих аспектів національної безпеки. При цьому ці норми відносяться до різних галузей права [31; 36; 37].

Таблиця 6.1

**Визначення Стратегії національної безпеки України,  
наведені у хронологічному порядку**

Рік	Назва документа	Визначення
2003	Закон України «Про основи національної безпеки України»	Відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України, якими визначаються цілі, настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади за конкретних обставин з метою своєчасного виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.
2004	Закон України «Про організацію оборонного планування»	Стратегія національної безпеки України – узгоджена за метою, завданнями, умовами і засобами довгострокова комплексна програма практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Стратегія національної безпеки України є основою для комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері оборони та національної безпеки.
2007	Стратегія національної безпеки України	Стратегія національної безпеки України визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Здійснений А. Семенченком [36] аналіз законодавчих актів України, що містять формулювання Стратегії НБ, показав їх неузгодженість між собою, із загальною системою нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки, зі змістом і структурою процесів стратегічного планування й управління національною безпекою. Він зазначає, посилаючись на Закон України «Про державні цільові програми» [18], що вони є некоректними й суперечливими, а ідентифікація Стратегії НБ як довгострокової комплексної програми практичних дій провокує конфліктну ситуацію з визначенням Стратегічного оборонного бюлетеня. Крім того, враховуючи реалії вітчизняного стратегічного планування, автор вважає, що розгляд Стратегії НБ як довготривалого документа обмежує сферу його практичного застосування. На його думку, раціональною вважається тривалість стратегічного планування на термін від трьох до п'яти років.

А. Семенченко пропонує свою методологію формалізації адміністративно-політичних документів з розвитку системи забезпечення національної безпеки, яка, на його думку, більш конкретна, детальна й адаптована до особливостей цієї системи в Україні та сучасних тенденцій її розвитку у світі; враховує зв'язки процесів стратегічного планування у сфері національної безпеки з аналогічними процесами в інших сферах життєдіяльності суспільства та держави, насамперед із соціально-економічною сферою; відображає результати формалізації адміністративно-політичних рішень як єдиного процесу – від розроблення та прийняття Конституції України до прийняття державного бюджету тощо.

Під *Стратегією НБ* він пропонує розуміти офіційно визначену сукупність стратегічних завдань, заходів, дій та інших стратегічних рішень системи забезпечення національної безпеки, що відповідають можливостям держави щодо їх забезпечення і спрямовані на досягнення прийнятного рівня забезпечення національної безпеки у середньо- та довгостроковій перспективі.

Інший український дослідник Г. Ситник [37] зробив висновок, що існує така ієрархія згаданих документів: концепція – доктрина – стратегія. Під поняттям «концепція» розуміється певна керівна, концептуальна ідея (провідний задум, конструктивний принцип, головна думка). За змістовно сутнісним навантаженням поняття «доктрина» може бути ідентифіковане як теорія, вчення, що передбачає наукове обґрунтування певної системи, принципів, поглядів, настанов. Тобто, на його думку, в її межах здійснюється подальший науковий розвиток ідеї, сформульованої в концепції, яка врешті-решт набуває обрисів певної теоретичної конструкції. Поняття «стратегія», на його думку, асоціюється з такими ключовими словами, як «рішення», «цілі», «мистецтво». Тому головною метою «стратегії» є подальша деталізація системи поглядів, принципів і настанов, що відображені в «доктрині».

Такий теоретико-методологічний підхід щодо ієрархії стратегічних документів у сфері національної безпеки дав змогу Г. Ситнику сформулювати принцип «ієрархічної взаємозалежності нормативно-правових актів національної безпеки». Суть принципу визначається через ієрархію «національні цінності – національні інтереси – національні цілі». Елементи ієрархії є головними структурно-функціональними чинниками формування ієрархії «Концепція національної безпеки – Доктрина національної безпеки – Стратегія національної безпеки». У зазначеній тріаді Концепція національної безпеки має дати керівні ідеї та визначальні принципи політики національної безпеки, що визначають її задум і фундаментальні основи на довгостроковий період. Вони мають становити теоретико-методологічну основу розроблення Доктрини національної безпеки.

Головна функція *Доктрини національної безпеки* полягає в тому, щоб визначити структуру та характер системи забезпечення національної безпеки, програмні цільові принципи та настанови державної політики національної безпеки, спрямованої на захист і реалізацію національних інтересів у визначеному середньостроковому періоді (до п'яти років), і тим самим утворювати надійну організаційно-методологічну основу розроблення Стратегії національної безпеки.

*Стратегія національної безпеки* має бути адміністративно-політичною основою повсякденної діяльності системи державного управління національною безпекою, що спрямована на досягнення національних цілей, та ефективним організаційно-правовим інструментом зазначеної системи. Тому розроблення Стратегії національної безпеки передбачає всебічний аналіз ситуації (позитивні й негативні ефекти, наявні та ймовірні можливості системи забезпечення національної безпеки, сили, засоби, ресурси тощо) у контексті доктринальних установок, захисту і реалізації національних інтересів, а також уточнення, виходячи з національних цілей та їх пріоритетності (ієрархії).

Г. Новицький на підставі узагальнення теоретичних та емпіричних матеріалів з питань забезпечення національної безпеки України, міжнародного досвіду дослідив теоретико-правові засади забезпечення національної безпеки України [31]. На його думку, особливе місце у системі забезпечення національної безпеки займає законодавство, що у сукупності закріплює систему цінностей, цілей, завдань і заходів у цій сфері, а також визначає наявні та потенційні загрози. Вказаний вид законодавства він називає «системоутворюючим». Воно об'єднує нормативно-правові акти – від Доктрини національної безпеки до планів дій суб'єктів забезпечення національної безпеки у конкретних умовах певного періоду. У цьому контексті здійснено порівняльний аналіз понять «стратегія», «доктрина», «концепція», «програма», їх призначення та змісту, що дав змогу автору встановити чітке співвідношення між ними: доктрина – концепція – стратегія.

*Доктрина* – основні положення або основні принципи, відповідно до яких вирішуються найважливіші питання існування й розвитку тієї чи іншої держави або міжнародних відносин.

*Концепція* – сукупність правових норм, які утворюють основу, що визначає стратегію тієї чи іншої діяльності.

*Стратегія* – це сукупність правових норм, що визначає систему офіційних поглядів на місце й роль держави у сучасному світі, її життєво важливі національні цінності, сили, засоби та методи протидії загрозам.

На незадовільний стан теоретико-методологічного обґрунтування суті, змісту, основних положень та ієрархії понять «доктрина», «кон-

цепція», «стратегія» в Україні, на думку Г. Новицького [31], вплинула низка чинників:

- у суспільстві й науці ще не сформувалося цілісне уявлення про національну безпеку України з позиції права та юридичних наук. Зазначене, поряд із нерозробленістю методологічних засад забезпечення національної безпеки, створює труднощі об'єктивного й суб'єктивного характеру при формуванні системи нормативно-правового регулювання забезпечення національної безпеки;

- в Україні продовжується становлення нових суспільних відносин демократичної, правової, соціальної держави, що приводить до змін усього її правового простору. У поєднанні зі змінами геополітичного становища та державного устрою це спричинило розширення уявлення про правове регулювання питань забезпечення національної безпеки України як самостійної, незалежної держави;

- відсутність чітко сформульованих життєво важливих цінностей і довгострокових цілей перешкоджає діяльності держави у сфері національної безпеки, у тому числі законотворчому процесу у цій галузі.

Як зазначає В. Цигічко [49], за часів СРСР в умовах панування комуністичної ідеології відпадала потреба у розробленні доктрин, концепцій, стратегій, а розробленням методології ухвалення рішень у сфері забезпечення національної безпеки займалися військові та представники інших силових структур. Тому, на нашу думку, окрім зазначеного вище, дається взнаки відсутність теоретичного та практичного досвіду розроблення в Україні цих нормативно-правових документів.

## 6.2. Зарубіжний досвід

**США** є прикладом сучасних методів розроблення Стратегії національної безпеки та реалізації її як стратегічного документа у сфері національної безпеки. Стратегія НБ США змінювалася залежно від історичного етапу розвитку держави. У роки Другої світової війни завданням Сполучених Штатів була мобілізація зусиль з метою завдати поразки нацизму та японському милітаризму. Під час холодної війни такою була політика стримування. Після закінчення холодної війни сформулювати стратегію було складно, оскільки узгодженості щодо визначення загроз національним інтересам Сполучених Штатів не існувало. У результаті увага спрямовувалася на всебічний розвиток і взаємодію, поширення демократії та ринкової економіки. Теракти 11 вересня 2001 р. відкрили новий етап розвитку стратегії національної безпеки, в якому головним завданням США є боротьба з тероризмом і зброєю масового знищення. Ці завдання США і шляхи їх вирішення описані в «доктрині Буша» – «Стратегії Національної безпеки США» 2002 і 2006 рр.

Головна мета США – захист американського народу, боротьба з тероризмом, просування розвитку демократії в усьому світі, для чого США вибрали превентивний метод. Спираючись на принципи самооборони, США готові завдати ударів по противнику навіть у тому випадку, якщо час і місце його настання точно невідомі. Вищою цінністю для США є демократичні принципи. Тільки ті держави, для яких права людини, в тому числі економічні й політичні, є провідним началом, можуть забезпечити своєму населенню гідне існування та успішний розвиток.

Першочергове завдання керівництва Сполучених Штатів – захист населення від ворогів. Противнику не обов'язково мати велику армію та економічну потугу, порушити безпеку можуть і групи окремих осіб, терористи. Для ефективної боротьби із загрозою тероризму необхідне об'єднання зусиль усього міжнародного співтовариства. Сполучені Штати мають використати всю свою потугу, щоб очолити цю боротьбу і допомогти тим, хто не має власних сил для протистояння. Противниками є не лише терористичні групи, а й держави, які підтримують їх, надаючи притулок, фінансову підтримку чи іншим чином сприяючи розвитку терористичної мережі. Великою небезпекою є прагнення терористів оволодіти зброєю масового ураження.

Держави зі слабкою внутрішньою владою, такі як Афганістан, також є суттєвою загрозою безпеці, оскільки в межах їхніх кордонів створюються сприятливі умови для розвитку терористичного руху. Отримавши притулок, тероризм відкриває для себе можливості для якіснішої підготовки своїх «воїнів» до боротьби з цивілізованим світом. Проте Афганістан є далеко не єдиним місцем укриття терористів. Такими є Північна й Південна Америка, Європа, Африка, Близький Схід і Азія.

Новий варіант Стратегії національної безпеки, прийнятий у 2006 р., багато в чому повторює Стратегію 2002 року. Вона базується на двох принципах: захист свободи, правосуддя й людської гідності та роль США як лідера в боротьбі з глобальними загрозами. США вибрали активний шлях боротьби із загрозою. Головним ворогом США оголошений Іран, який звинувачують у поширенні ядерної зброї та наданні притулку терористам. Поширення ядерної зброї можливе із Північної Кореї. Для боротьби з нею Стратегія пропонує ввести контроль за виробництвом складових для зброї масового ураження [57].

За рахунок системного підходу, впровадження сучасних методів стратегічного планування система стратегічних документів США має чітку структуру та ієрархію, розподіл за функціональною та галузевою класифікаціями. Стратегія національної безпеки США займає друге місце у цій ієрархії документів після Конституції. На базі її положень розробляються Національна стратегія оборони, а також регіональні стратегії та галузеві стратегії інших складових сфери національної

безпеки, які створюють другий рівень системи стратегічних документів. У свою чергу, Національна воєнна стратегія США є похідною від Національної стратегії оборони та базовим документом третього рівня ієрархії, в якому визначаються завдання Збройних сил та взаємодія. Функціональні стратегії забезпечують протидію окремим загрозам національній безпеці. На кожному рівні ієрархії одночасно формуються та реалізуються загальні, галузеві й функціональні стратегії [41].

**Російська Федерація.** «Стратегія національної безпеки РФ до 2020 року» була затверджена указом президента РФ від 12 травня 2009 р. Вона визначає сучасну оцінку внутрішніх і зовнішніх загроз. На цьому підґрунті вибудовується система національних інтересів і відповідних пріоритетів у сфері ризиків національної безпеки на середньострокову перспективу. Стратегія зберегла спадковість із попереднім документом – Концепцією національної безпеки в редакції 1997 і 2000 років. Однак якщо Концепція відображала критичну ситуацію, в якій опинилася Росія у минулому десятиріччі, коли перед державою гостро постали питання виживання, реальні загрози розпаду Федерації, край слабких позицій на світовій арені в умовах консолідації США монополярної системи міжнародних відносин, то Стратегія РФ робить акцент на захист життєво важливих інтересів через безпеку та розвиток. Особливість цього документа в тому, що Росія вперше чітко сформулювала свої національні інтереси. Стратегічною метою національної безпеки документ визначає входження у п'ятірку країн-лідерів за обсягом валового внутрішнього продукту у середньостроковій перспективі. Він передбачає підготовку прогнозних документів і нормативних актів міжвідомчого та відомчого характеру [56].

**Велика Британія.** Текст «Стратегії національної безпеки Об'єднаного Королівства» було оприлюднено у березні 2008 р. Її ключовим принципом було проголошено принцип мультилатеризму, згідно з яким дипломатія відіграє основну роль для досягнення цілей забезпечення національної безпеки Об'єднаного Королівства. 25 липня 2009 р. Секретаріат Кабінету Міністрів опублікував щорічне оновлення Стратегії національної безпеки під назвою «Безпека майбутнього покоління». У політичному сенсі новий варіант Стратегії не передбачає значних зрушень у політиці Її Величності у сфері національної безпеки.

В оновленій редакції Стратегії простежується прогрес у виконанні обов'язків, узятих на себе під час ухвалення першої Стратегії національної безпеки; дається оцінка основних загроз національній безпеці, а також глобальних чинників загроз (зміна клімату, конкуренція за енергоносії); приділяється значна увага наслідкам економічного спаду і тому, як він позначається на оцінці британським урядом загроз національній безпеці [55].

**Держави-члени СНД та держави-нові члени НАТО.** Аналіз стратегічних документів у сфері національної безпеки цих держав засвід-



чив, що залежно від їхньої юридичної сили вони відіграють різну роль у розробленні та запровадженні державної політики національної безпеки. Це залежить від розвитку демократичних і ринкових відносин у суспільстві. Важливий також досвід стратегічного планування, коли встановлюються стратегічні цілі та завдання (табл. 6.2).

Таблиця 6.2

### Стратегічні документи у сфері національної безпеки держав-членів і колишніх членів СНД

Держава	Стратегія національної безпеки	Концепція національної безпеки	Інші стратегічні документи
Азербайджан			+
Білорусь		+	
Вірменія	+		
Грузія		+	
Казахстан			+
Киргизстан		+	
Молдова		+	
Російська Федерація	+		
Таджикистан			+
Туркменістан			+
Узбекистан			+
Україна	+		

Ураховуючи потребу вдосконалення стратегічного планування у сфері національної безпеки України, необхідно зазначити, що для стратегічних документів держав-членів СНД характерним є включення до їхнього складу таких засадничих документів, як Доктрини, Стратегії та Концепції, а також відсутність послідовності в їх підготовці, розбіжність в ієрархії. Існують й інші недоліки: відсутність визнаного науково обґрунтованого понятійно-категоріального апарату, внутрішня суперечливість, декларативність тощо.

Однак є й окремі позитивні підходи до визначення суті, змісту, структури та ієрархії стратегічних документів у сфері забезпечення національної безпеки. Наприклад, досвід Російської Федерації, де при підготовці таких документів добре врахували особливості її розвитку та національні інтереси.

Інший приклад – нові члени НАТО (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, країни Балтії тощо). Тут попередньо оприлюднені у стратегічних документах (стратегіях, концепціях) стратегічні цілі й завдання

набули реальних форм, і ці країни стали членами системи колективної безпеки, вирішивши основне завдання – забезпечення своєї національної безпеки. Така інтеграція має також сприяти розвитку демократичних інститутів, консолідації громадянського суспільства, захисту прав і свобод людини, що відповідає національним інтересам цих держав.

### **6.3. Нормативно-правова вертикаль стратегічних документів у сфері національної безпеки України**

Хоча понятійно та історично стратегія має військове походження, що й досі позначається на розробленні стратегічних документів у сфері забезпечення національної безпеки, підходах до їх реалізації, вона не може з'явитися, доки система людських взаємовідносин не досягне деякого критичного рівня складності, який нині можна спостерігати в Україні [10].

Разом з тим дослідження теоретико-методологічних проблем формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки показали, що серед них існує кілька суттєвих, а саме [31; 36; 37]:

- відсутність загальновизнаного науково обґрунтованого понятійно-категоріального апарату;
- недосконалість теоретико-методологічних засад розроблення доктрин, концепцій, стратегій;
- невизначеність ієрархії нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки, пріоритетності під час їх розроблення, затвердження та уточнення;
- дискусійний характер їх суті, змісту, структури.

Т. Монбріаль окремо розглядає розробників стратегії та стратегів. Перші – це теоретики, другі – практики, які реалізують стратегії. На його думку, до середини ХХ ст. більшість розробників стратегії були військовими й опосередковано – частиною дипломатів. Серед них зустрічалося мало людей, які одночасно були як видатними виробниками стратегії, так і видатними стратегами на практиці [30].

Загалом як в Україні, так і у світі не існує системи єдиних поглядів щодо ієрархії стратегічних документів (доктрина, концепція, стратегія) у сфері забезпечення національної безпеки, їх суті, змісту, структури, послідовності розроблення тощо.

Так, поєднання навіть окремих нормативно-правових норм документів, що мають різну юридичну силу, призводить до того, що реалізувати їх на практиці виявляється вкрай складно. Однак щодо процесу розроблення та затвердження доктрини, концепції і стратегії у сфері національної безпеки України чинне законодавство, як уже зазначалося, нічого не передбачає.

У специфічних українських умовах існують чотири основні завдання, розв'язання яких може допомогти вирішити зазначені проблеми:

- 1) формалізація єдиного процесу розроблення системи стратегічних документів, заснованих на схемі «доктрина–концепція–стратегія» або «концепція–доктрина–стратегія»;
- 2) визначення нормативно-правової вертикалі стратегічних документів;
- 3) визначення горизонтального рівня системи стратегічних документів: національний, сфери національної безпеки;
- 4) визначення терміну дії стратегічних документів.

Для вирішення цих проблем ми пропонуємо свій підхід, суть якого становить системне мислення, засноване на використанні *ментальних моделей*. Ці моделі є не що інше, як загальні ідеї, що формують наші думки та дії, а також уявлення про бажані результати. Ментальні моделі становлять структурне гніздо синтезу будь-яких соціокультурних систем. У літературі із системного аналізу вони відомі як «ментальні», тому що існують у нашому розумі та спрямовують наші дії, а «моделі» – тому що ми будуємо їх на підставі свого досвіду [32].

Зазначений підхід ми використовуємо наступним чином, ураховуючи результати досліджень [6; 10; 37]:

- наріжним каменем теоретико-методологічного підходу до розроблення системи стратегічних документів (доктрина, концепція, стратегія) є триада «національні цінності – національні інтереси – національні цілі»;
- згадана триада, як уже зазначалося, утворює вертикальну ієрархію для розробки доктрин, концепцій, стратегій – національний рівень;
- ця ж триада утворює і горизонтальну ієрархію для розроблення доктрин, концепцій, стратегій – сфери національної безпеки;
- ментальна модель триади «національні цінності – національні інтереси – національні цілі» визначає характерні риси, суть і призначення доктрини, концепції, стратегії, а також відмінності між ними;
- динаміка змін елементів триади «національні цінності – національні інтереси – національні цілі» визначає термін дії кожного документа – доктрин, концепцій, стратегії.

Так, відому з часів Середньовіччя триаду «істина – добро – краса» П. Срокін використав для вивчення цінностей. Другою соціальною триадою є «види поведінки індивідів – соціальні ситуації – соціальні явища», що вивчається в теорії мотивації поведінки. Триада «елементи – властивості – відносини» є базовою для вивчення соціальних систем. У теорії соціальних фрагментів базовою триадою є «принципи – закони – соціальні явища» в кожному соціальному фрагменті. Широко відомий і часто вживаний у психологічних, соціальних, маркетингових дослідженнях метод семантичного диференціала Ч. Осгуда, засновано на триаді «оцінка – сила – активність» тощо [1].

**Найпоширеніші визначення категорій  
«доктрина», «концепція», «стратегія»**

	Доктрина	Концепція	Стратегія
[5]	Політичне, наукове, філософське, військове та ін. вчення, теорія, система поглядів.	1. Система доказів певного положення, система поглядів на те чи інше явище; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ. 2. Ідейний задум твору.	1. Мистецтво підготовки і ведення війни та великих воєнних операцій. Наука про ведення війни – вища воєнна наука. 2. Мистецтво економічного, суспільного і політичного керівництва масами, що має визначити головний напрям їхніх дій. 3. Спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь.
[26]	Вчення, наукова чи філософська теорія, керівний теоретичний або політичний принцип.	1. Система поглядів, те чи інше розуміння явищ дійсності. 2. Єдиний визначальний задум, провідна думка твору, наукової праці.	Наука про ведення війни, мистецтво ведення війни. Мистецтво керівництва громадською та політичною боротьбою.
[8]	Теорія, вчення. Система принципів.	Головна думка. Керівна ідея (замисел). Конструктивний принцип.	Система рішень, спрямованих на досягнення цілей.
[38]	Вчення. Наукова або філософська теорія.	Система поглядів на що-небудь. Головна думка.	Мистецтво управління політичною боротьбою.
[39]	Теорія, вчення. Керівний принцип.	Головна думка. Керівна ідея (задум). Конструктивний принцип.	Визначення даного поняття відсутнє.
Вікіпедія	Вчення, наукова або філософська теорія, політична система, керівний теоретичний чи політичний принцип.	Система поглядів на ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, трактування певних явищ, подій; ідея певної теорії.	Мистецтво підготовки і ведення війни та великих воєнних операцій. Наука про ведення війни – вища воєнна наука. Про систему гри у спорті, за якої окремі ходи, комбінації, прийоми підпорядковано загальному, раніше обміркованому плану. В переносному сенсі, мистецтво економічного, суспільного і політичного керівництва масами, яке має визначити головний напрям їхніх дій, вчинків. Спосіб дій, лінія поведінки кого-небудь.

Пропонуючи далі модель розроблення Стратегії національної безпеки, ми свідомо обмежилися аналізом стратегічних документів найвищого рівня: доктрина, концепція, стратегія (табл. 6.3).

**Доктрина.** Історично категорія «доктрина» з'явилася у міжнародному публічному праві та тривалий час була єдиним його джерелом [15]. Суть доктрини була викладена у 1625 р. під час Тридцятилітньої війни Гуго Гроцієм у книзі «Про право війни та миру» [12]. Пізніше інші відомі юристи використали категорію «доктрина» для обґрунтування міжнародного права з погляду природно-правової школи. Тому не дивно, що майже в усіх визначеннях цієї категорії присутні терміни вчення та теорія.

Розвиток позитивізму призвів до занепаду доктрини, а з часом і до перегляду її ролі у праві. Нині у міжнародному публічному праві доктрина є субсидіарним джерелом права, застосування якого можливе лише в особливих випадках. Міжнародне приватне право також визнає доктрину як джерело права. Така еволюція змісту категорії «доктрина» привела до того, що у її визначенні з'явилися такі терміни, як керівний принцип і система поглядів.

У цьому сенсі з погляду національної та міжнародної безпеки найрезонанснішими доктринами є такі:

*Доктрина Монро* була викладена в Посланні Конгресу Президента США Д. Монро 1823 р., її зміст розкривав три основні принципи зовнішньої політики США у стосунках з Європою: невтручання США у внутрішні справи європейських держав; невтручання європейських держав у внутрішні справи США; рішучість перешкоджати будь-яким спробам європейських держав посягнути на незалежність США.

*Доктрина Брежньєва* була сформульована західними політичними та громадськими діячами для характеристики зовнішньої політики СРСР епохи правління цього генсека КПРС. У найбільш концентрованому вигляді вона була викладена в газеті «Правда» від 26 вересня 1968 р. у статті «Суверенітет та інтернаціональні обов'язки соціалістичних держав». Суть доктрини полягала в тому, що СРСР міг втручатися у внутрішні справи держав Варшавського договору для того, щоб запобігти їх виходу з цього блоку.

*Доктрина Тобара* з'явилася на світ у 1907 році й була названа іменем міністра закордонних справ Еквадору. У подальшому була схвалена Президентом США Вільсоном, тому нерідко називається доктрина Тобара – Вільсона. Згідно з цим документом уряди будь-якої держави не можуть отримати міжнародного визнання, доки їхні повноваження не будуть підтверджені шляхом демократичних виборів.

*Доктрина Трумена.* 12 березня 1947 року, побоюючись приходу до влади комуністів у Греції та Туреччині, американський президент Г. Трумен виголосив у конгресі США програмну доповідь, у якій йшлося про те,

щоб протистояти СРСР, організувавши проти нього солідарний і прогресивний блок західних країн, тобто американський президент оголосив доктрину стримування і навіть відвертання комунізму в усьому світі.

Окрім згаданих, у науковій літературі зустрічаються й менш відомі документи: «Доктрина Буша», «Доктрина Путіна» тощо.

В Україні було оприлюднено три доктрини: «Воєнна доктрина України», що за своїм змістом наближена до концепції воєнного будівництва. «Національна доктрина розвитку освіти», якій був притаманний програмний характер і вона реалізовувалася через конкретні заходи, передбачені постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів з реалізації Національної доктрини розвитку освіти на 2002–2004 роки» [46]. «Доктрина інформаційної безпеки України» [47] є прикладом поєднання в одному документі багатьох положень, що не завжди відповідають його призначенню.

Окрім того, право України містить норми доктринального характеру, що регулюють сферу забезпечення національної безпеки [31]. Насамперед ідеться про Декларацію про державний суверенітет, де в абзаці 5 розділу 9 (зовнішня і внутрішня безпека) зазначається, що Українська РСР проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, що не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти й не набувати ядерної зброї [13]. Інший приклад – Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України», що містить не менше п'яти доктринальних положень [34]. На думку Г. Новицького, існує низка інших нормативно-правових актів, що містять норми доктринального характеру з питань державної політики національної безпеки.

Здійснений аналіз дає підстави зробити висновок, що термін «доктрина» застосовується лише в нормотворчій діяльності міжнародного права. У національному праві роль доктрини залежить від особливостей правової системи та національної культури.

Як уже зазначалося, у вітчизняній науковій літературі існують різні погляди щодо ролі доктрини як джерела права – часом діаметрально протилежні. У політичній думці щодо ролі доктрини при визначенні міжнародно-політичної позиції держави переважає дескриптивний підхід, але без поглибленого політичного аналізу такий підхід більшою мірою дає можливість зрозуміти радше позицію адміністрації, ніж розкриває ключові, фундаментальні, а тому постійно діючі мотиви їх реальної політики на міжнародній арені. Тим самим обмежується виявлення і розуміння причинно-наслідкових зв'язків, що можуть бути ефективною основою для політичного прогнозування.

В Україні доктрина не визнається офіційним джерелом права, однак на практиці таким є. Нормативно-правові акти, що містять правові норми

доктринального характеру з питань національної безпеки, часто суперечать один одному, створюють приводи для політичних спекуляцій.

Очевидно, що доктринальний рівень нормативно-правового формування та функціонування системи забезпечення національної безпеки потребує оформлення у вигляді окремого нормативно-правового акта – Доктрини національної безпеки (Доктрина НБ), у якому закріплювалися б основні підвалини національної безпеки.

У разі підготовки такого документа особливого значення набуває Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Незважаючи на нагальну потребу, він був прийнятий лише у 2010 р. – на дев'ятнадцятому році незалежності України. У ньому визначено засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки і оборони, в економічній, соціальній, гуманітарній та екологічній сферах і сфері техногенної безпеки, а також засади зовнішньої політики України. У ст. 11 цього Закону, зазначено, що Україна як європейська позаблокова держава здійснює відкриту зовнішню політику та прагне співробітництва з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур. З-поміж основних засад зовнішньої політики насамперед визначено забезпечення національних інтересів безпеки України [59].

**Концепція.** Після Доктрини НБ наступним рівнем нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері національної безпеки є Концепція національної безпеки (Концепція НБ). Цей документ закріплює головні політичні принципи держави у зазначеній сфері. Тому має розпочинатися процес практичного втілення ціннісних орієнтирів держави у фактичній поведінці суб'єктів забезпечення національної безпеки щодо захисту її національних інтересів.

Нині в Україні оприлюднено кілька концепцій, що мають безпосереднє відношення до вирішення окремих проблем національної безпеки.

*Концепція Національної програми інформатизації.* Схвалена Законом України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 4 лютого 1998 року [16]. Вона включає характеристику сучасного стану інформатизації, стратегічні цілі та основні принципи інформатизації, очікувані наслідки її реалізації. Головною метою цієї програми є забезпечення громадян і суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією на основі широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави.

*Концепція Національної програми страхування сільськогосподарських ризиків.* Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2007 р. Її метою є створення умов для розширення

доступності та підвищення якості страхового захисту, що надається виробникам сільськогосподарської продукції – зареєстрованим відповідно до законодавства, через зниження рівня збитків та мінімізацію ризиків при настанні страхових випадків.

*Концепція Державної цільової національно-культурної програми створення Національної електронної бібліотеки України «Бібліотека – XXI ст.»* Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. Необхідність програми зумовлена потребою підвищення ефективності використання й доступності інформаційних ресурсів, накопичених у бібліотечних, архівних і музейних установах України, забезпечення до них доступу населення, науки та бізнесу з використанням мережі інтернет, забезпечення умов довгострокового збереження Державного бібліотечного та Національного архівного фондів, прискорення інтеграції України у світовий інформаційний простір, а також потребою створення належних умов для роботи працівників бібліотечних та архівних установ з використанням сучасних інформаційних технологій.

Наведені вище документи є переконливим прикладом відсутності єдиного методичного підходу до нормотворчого процесу задля розроблення ієрархічно структурованих і пов'язаних між собою видів документів, у результаті чого відбувається поєднання в одному документі норм концепції та програми. На наш погляд, первинним документом для вироблення стратегії й постановки завдань є концепція. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України була затверджена у 1997 р. [24], але Законом України «Про основи національної безпеки України» вона була скасована [17]. Нині роль Концепції НБ виконує Закон України «Про основи національної безпеки», який зазнав значної критики як на стадії розроблення, так і після офіційного затвердження. Документ критикували за відсутність чітко визначених цілей національної безпеки та пріоритетності загроз у її сферах, за декларативність і загальність рекомендацій та заходів. Але він заклав підвалини стратегічного планування у сфері національної безпеки держави.

**Стратегія.** На відміну від категорії «тактика», що зберегла своє змістовне значення ще з давніх часів, категорія «стратегія» є семантичним новоутворенням. Вона має грецьке походження: *στρατοζ* (армія) та *αγω* (вісти). У стародавніх Афінах *strategus* був військовим командиром і членом військової ради. Термін «стратегія» (лат. *strategia*) вперше використали римські історики, які вказували на території, що знаходилися під управлінням *strategusiv*. Він віддзеркалював це вузьке географічне значення доти, поки Клаузевіц не збентежив себе відповідним запитанням [22].



Однак упродовж останніх двох тисячоліть «Воєнна стратегія» Сунь Цзи, традиційно відома як «Мистецтво війни», була першою, що викликала безперервні дискусії та філософські дебати, привокуючи увагу фахівців [40]. Вона постійно вивчалася й використовувалася військовими, залишаючись найважливішим військовим трактатом в Азії. Навіть пересічні люди знали його назву, а китайські, японські, корейські військові теоретики та професійні вояки обов'язково вивчали. Так, багато хто зі стратегів зіграв важливу роль у військовій історії Японії, починаючи з VIII ст. Уперше переведена французьким місіонером близько двох століть тому «Воєнна стратегія» Сунь Цзи стала вельми поширеною на Заході.

Завдяки Клаузевицю теорія війни та стратегії досягла апогею у XIX ст. І тільки у XX ст., головним чином починаючи з 1950 р., особливо під впливом дипломатів, стурбованих проблемами ядерного стримування, стратегічна думка набула ширшого тлумачення. Крім того, певний внесок у формування основних рис сучасного розуміння стратегії зробили економічні науки. Теорія корпоративної стратегії, яка багато чого запозичила з воєнної, спричинила появу нових підходів і термінів та розширення змісту старих, а саме стратегічного мислення, стратегічного планування, ризику та невизначеності, портфельного підходу до стратегії, аналізу конкурентного середовища тощо [3; 9; 25].

Один із провідних економістів, фахівець зі стратегічного планування Г. Мінцберг присвятив книгу [29] обґрунтуванню відповідей на два фундаментальні питання теорії корпоративної стратегії: «Що пов'язує планування й стратегію?», «Чи завжди потрібно розробляти стратегію, чи лише інколи, чи може взагалі ніколи?».

Тому вже в електронній мультимедійній енциклопедії «Encarta», розробленій корпорацією Майкрософт, для поняття «стратегія» наводиться три визначення: 1) воєнне – близьке до наведеного вище; 2) загальне – як планування дій у будь-якій сфері: «ретельно опрацьований план дій для досягнення мети», «мистецтво розвитку» або «розроблення плану»; 3) для біологічної природи.

Таким чином, під впливом воєнного мистецтва, міжнародних політичних та економічних відносин сформувалася думка, що стратегія – це наука (якщо наголос робиться на знанні та методі) або мистецтво (якщо перевага надається практичному досвіду) про вольове, цілеспрямоване та важко здійсненне людське діяння. Його мета – надання свідомого та розрахованого характеру рішенням, за допомогою яких люди намагаються обґрунтувати критерії здійснюваної політики. В даному випадку термін «політика» вживається у найширшому розумінні [30].

Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» Стратегія НБ України затверджується Президентом України і є обов'язковим для виконання документом. Це база для розроблення

стратегічних документів нижчого рівня з питань національної безпеки: державних програм і проєктів, Стратегічного оборонного бюлетеня, стратегічних і мобілізаційних планів, Білих книг, Державного бюджету тощо.

У доктрині, концепції, стратегії НБ необхідно відрізнити три різнорівневі, але водночас взаємопов'язані аспекти: макроструктурний, міжгалузевий, територіальний.

*Макроструктурний аспект* спрямований на вироблення принципових підходів до вирішення найзагальніших проблем. У нормотворчій практиці доктрина, концепція, стратегія НБ є теоретико-методологічною основою для розроблення відповідних документів нижчого рівня у сфері національної безпеки (концепції, стратегії НБ, програми, плани).

*Міжгалузевий аспект* набуває відображення лише на рівні сфер національної безпеки, де конкретизуються і деталізуються положення відповідних документів вищого рівня у сфері національної безпеки (доктрини, концепції, стратегії НБ).

*Територіальний аспект* стосується розроблення цільових комплексних програм безпеки регіонів, обґрунтування розташування об'єктів нового будівництва, взаємозв'язку об'єктів інфраструктури, організації системи міжрегіонального розвитку й комунікацій. Тут же розглядаються роль органів місцевого самоврядування, вдосконалення системи регіональних владних структур та адміністративно-територіального устрою в контексті проблем національної безпеки.

Таким чином, підсумки дослідження категорій «доктрина», «концепція» і «стратегія», спільне й відмінне у їх суті, змісті та призначенні представлені в табл. 6.4.

**Документи нижчого стратегічного рівня.** Засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм в Україні визначаються Законом України «Про державні цільові програми» [18], в якому наведено визначення та види державних цільових програм.

*Державна цільова програма* – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Однак стан виконання більшості державних цільових програм України, внесених Мінекономіки до державного реєстру, через відсутність належного фінансування з місцевих і державного бюджетів, недостатній контроль з боку місцевих органів виконавчої влади та структурних підрозділів Міністерств і відомств, низьку їх активність під час формування проєктів місцевого та державного бюджетів програми виконуються не в повному обсязі та зі значним відставанням у термінах.

**Вертикальна структура законодавчого закріплення правових норм стратегічних документів  
у сфері національної безпеки України**

Рівень ієрархії	Суть	Призначення	Термін дії (роки)
I рівень доктринальний	<p>Доктрина НБ є політико-правовим документом, у якому зазначені толові політичні принципи, що відображають ціннісні орієнтири держави на цілий історичний період, спрямовані на забезпечення консенсусу між суспільством і владою. У міжнародно-політичному та міжнародно-правовому контекстах такий документ визначає характер і спрямованість відносин між Україною та її оточенням.</p>	<p>Доктрина НБ є теоретико-методологічною основою для розроблення Концепції національної безпеки. Щодо доктринальних документів у різних сферах національної безпеки, то Доктрина НБ є для них базовим політико-визначальним документом. У них мають конкретизуватися та деталізуватися відповідні положення Доктрини НБ.</p>	10–12
II рівень концептуальний	<p>Концепція НБ є правовим документом, у якому викладена система поглядів на способи захисту національних інтересів системою забезпечення національної безпеки, засновані принципи балансу інтересів.</p>	<p>У нормотворчій практиці Концепція НБ є теоретико-методологічною основою для розроблення Стратегії національної безпеки. Щодо концептуальних документів у різних сферах національної безпеки, то Концепція НБ є для них базовим політико-визначальним документом. У них мають конкретизуватися та деталізуватися відповідні положення Концепції НБ.</p>	5–7
III рівень стратегічний	<p>Стратегія НБ є правовим документом, у якому викладена генеральна лінія і вироблені напрями діяльності у сфері національної безпеки держави, спрямовані на вирішення завдань цілого історичного періоду задля досягнення фундаментальних цілей.</p>	<p>У нормотворчій практиці Стратегія НБ є теоретико-методологічною основою для розроблення програм, планів тощо у сфері національної безпеки. Щодо концептуальних документів у різних сферах національної безпеки, то Стратегія НБ є для них базовим визначальним документом. У них мають конкретизуватися і деталізуватися відповідні положення Стратегії НБ.</p>	до 5

Програми у сфері національної безпеки Г. Новицький [31] розглядає як сукупність норм – правил поведінки, що безпосередньо регулюють діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки в конкретних обставинах. Програмний (тактичний) рівень має бути логічним розвитком стратегічного. Тому на рівні програм необхідно врегулювати діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки, виходячи з їх ролі й місця у системі забезпечення національної безпеки.

При формуванні програмного рівня стане зрозумілим, хто із суб'єктів системи забезпечення національної безпеки і що повинен виконувати у згаданій сфері та що він може виконати понад необхідний мінімум, чи не дублюються завдання суб'єктів, чи відповідають можливості суб'єктів мінімально необхідним потребам. Зіставлення можливостей суб'єктів і найактуальніших цілей і завдань у сфері забезпечення національної безпеки дозволить відповісти на питання про необхідність утримання згаданих суб'єктів у тому чи іншому вигляді. Автори вважають, що мінімальний термін дії програм не має бути меншим одного року, що дозволить урахувувати їх положення у процесі підготовки проекту бюджету держави на наступний рік.

Закон України «Про організацію оборонного планування» [19] визначає *державні програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань* як такі, що розробляються центральними органами виконавчої влади, які здійснюють керівництво військовими формуваннями, з метою визначення перспективних цілей, завдань і практичних заходів організаційно-технічного та соціально-економічного характеру щодо розвитку відповідних військових формувань, з урахуванням визначених строків планування й основних орієнтовних показників забезпечення матеріальними, фінансовими та людськими ресурсами (*дали* – державні ресурси) у сфері оборони. Державні програми можуть включати декілька цільових програм.

Нижчим рівнем нормативно-правового регулювання забезпечення національної безпеки є *плановий рівень*. На цьому рівні застосовуються норми – правила поведінки, що містять деталізацію діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки в конкретній обстановці. Планування на вказаному рівні здійснюється в межах діяльності суб'єктів, і воно передбачає конкретні практичні заходи з реалізації програмного рівня [31].

Закон України «Про організацію оборонного планування» виокремлює стратегічне планування та оборонне планування [19].

*Стратегічне планування* – функція державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів стосовно реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва.

*Оборонне планування* – складова системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони, що здійсню-

ється у встановленні законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку Збройних сил України та інших військових формувань з урахуванням характеру реальних і потенційних загроз у військовій сфері та економічних можливостей держави, із зазначенням конкретних заходів, виконавців та термінів їх реалізації.

Окреме місце серед документів нижчого стратегічного рівня посідають Оборонний огляд і Стратегічний оборонний огляд [19].

*Оборонний огляд* – процедура оцінки стану та готовності Збройних сил України й інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони, за результатами якої створюється Стратегічний оборонний бюлетень і здійснюються заходи, спрямовані на зміцнення обороноздатності держави.

Як зазначає А. Семенченко [36], згідно з цим визначенням Оборонний огляд стосується не в цілому Воєнної організації держави, на яку відповідно до законодавства покладено завдання щодо забезпечення оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності кордонів, протидії зовнішнім загрозам воєнного характеру, а тільки її складових – Збройних сил України та інших військових формувань. Це означає, на думку згаданого автора, що здійснення Оборонного огляду поширюється тільки на частину Воєнної організації держави – сферу оборони.

Крім того, таке визначення Оборонного огляду не відповідає на питання про його призначення та місце в ієрархії стратегічних документів у сфері національної безпеки по відношенню до іншого документа – Стратегічного оборонного бюлетеня відповідно до його визначення [19]. Отже, *Стратегічний оборонний огляд* – концептуально довгостроковий програмний документ з реформування та розвитку Збройних сил України та інших складових Воєнної організації держави. Він має включати результати огляду Воєнної організації держави в цілому (сукупності органів державної влади, Збройних сил України, інших військових формувань), що суперечить визначенню Оборонного огляду, відповідно якого він відображає результати оцінки стану та готовності тільки частини Воєнної організації держави – Збройних сил України та інших військових формувань.

На основі вперше здійсненого Оборонного огляду у 2003 та 2004 рр. були розроблені та затверджені Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015 року та Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки.

Указом Президента України від 27.06.2008 р. № 598 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 р. «Про проведення оборонного огляду» були визначені суб'єкти чергового оборонного огляду: міжвідомча комісія з питань проведення обо-

ронного огляду; аналітична група Міжвідомчої комісії з питань проведення оборонного огляду (Постанова Кабінету Міністрів України від 1.10.2008 р. № 874 «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань проведення оборонного огляду»). Цим же Указом визначені організаційні, організаційно-методичні та розпорядчі документи оборонного огляду, а саме: План організації виконання Указу Президента України від 27.06.2008 р. № 598 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.05.2008 р. «Про проведення оборонного огляду»; перелік основних заходів оборонного огляду в Україні; організаційно-методичні рекомендації щодо проведення оборонного огляду в Україні; план-проспект Стратегічного оборонного бюлетеня на період до 2025 р.

Наразі робота щодо підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів триває. Першочерговими питаннями є:

- імовірні сценарії застосування Збройних сил України та інших військових формувань;
- основні тенденції розвитку озброєння та військової техніки на період до 2025 року;
- пропозиції стосовно оснащення Збройних сил України та інших військових формувань сучасними та перспективними зразками озброєння і військової техніки на базі новітніх технологій, можливості щодо термінів їх розроблення, виробництва, модернізації та закупівлі;
- результати виконання завдань щодо визначення пріоритетів ресурсного забезпечення потреб оборони на період до 2025 року.

#### **6.4. Модель процесу розроблення Стратегії НБ України**

Визнання національної безпеки як важливого й невід'ємного атрибуту соціального розвитку нашого суспільства потребує докорінної зміни його принципів і їх бачення в контексті сталого розвитку.

*Принцип безумовного примату безпеки.* Нині безпека людини, суспільства, держави й довкілля є одним із найважливіших критеріїв соціального розвитку держави. Концепція прогресу сьогодні поступається місцем концепції безпеки. У Стратегії НБ на перший план мають виходити питання безпеки безперервного еволюційного розвитку суспільства.

*Принцип балансу інтересів людини, суспільства й держави* в усіх сферах життєдіяльності має стати основним принципом Стратегії НБ.

*Принцип системного підходу.* Це прояв синтезуючого начала у методології загальної теорії безпеки, тенденції представляти знання у вигляді несуперечливої єдиної схеми. Він має відображати природне бажання поєднати у Стратегії НБ невідомі й відомі факти.

*Принцип ненульового (прийняттого) ризику.* Оскільки жодна стратегія не може гарантувати «абсолютну» безпеку, то, очевидно, що в ній

необхідно намагатися досягти такого рівня ризику в усіх сферах життєдіяльності, який можна розглядати як прийнятний. Його величину можна науково обґрунтувати, враховуючи реальну політичну, економічну, соціально-економічну та екологічну ситуацію в країні.

Модель Стратегії НБ має засновуватися на результатах міждисциплінарних, системних наукових досліджень і можливості комплексного вирішення проблеми захисту особи, суспільства й держави [10]. З огляду на це, пропонується процедура опрацювання Стратегії НБ, що включає таку послідовність основних елементів моделі розроблення стратегії національної безпеки (рис. 6.1).

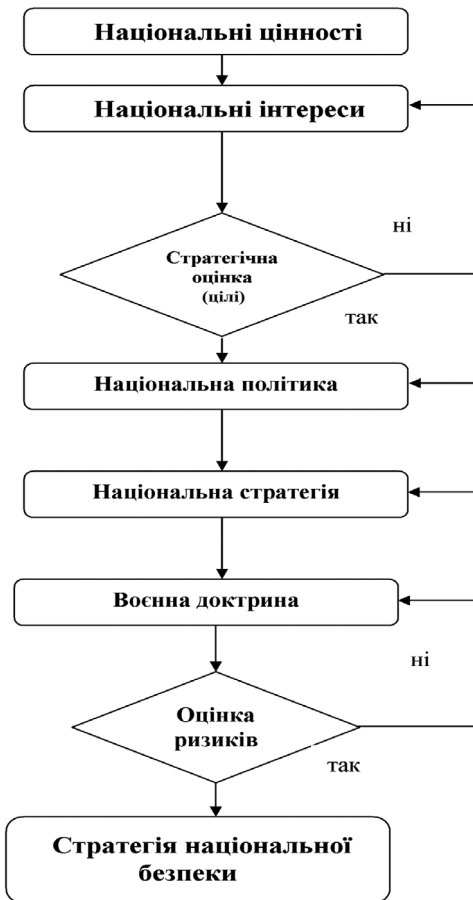


Рис. 6.1. Послідовність основних елементів методики розроблення Стратегії національної безпеки

За роки незалежності України не була прийнята Доктрина НБ. Крім того, Законом України «Про основи національної безпеки України» було скасовано затверджену у 1997 р. Концепцію національної безпеки. Враховуючи це, верхніми елементами моделі Стратегії НБ України є, відповідно, національні цінності й національні інтереси.

Стратегія національної безпеки України формується на основі оцінок **національних цінностей** у контексті міжнародної обстановки [2;10].

*Національні цінності* – це сукупність матеріальних і духовних надбань держави, яким властиві чітко окреслені світоглядні, соціокультурні, соціально-економічні, географічні та демографічні ознаки. Вони формують правову, філософську та етичну основу для забезпечення подальшого існування держави, дозволяють усвідомити цілі нації. Пріоритетними національними цінностями передусім є: *державність; добробут населення; національна безпека; європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям; права та свободи людини*. Вони є універсальними ціннісними орієнтирами й можуть бути основою Стратегії НБ, спрямованою на побудову правової демократичної держави, громадянського суспільства та соціально орієнтованої ринкової економіки. Тобто головне призначення системи забезпечення національної безпеки України – захищати не стільки державу та її політичні інститути, скільки передусім особу й суспільство. Первинною має стати проблема соціально-економічної безпеки в широкому розумінні цього слова, безпеки особистості, соціуму й окремих груп населення.

**Національні інтереси** – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства й держави, реалізація яких гарантує суверенітет держави та її прогресивний розвиток.

За своєю сутністю національні інтереси є природною потребою суспільства такого стану, який забезпечує його гармонійне існування та сталий розвиток. Суспільство відповідно до усвідомлення власних потреб створює механізми забезпечення своїх інтересів, насамперед – державу та систему влади [10].

Національні інтереси визначають участь країни у подіях світового рівня, тільки крізь призму яких можуть і мають визначатися національні цілі, формуватися державна політика, створюватися система забезпечення національної безпеки.

Стратегія НБ має враховувати три найважливіші складові національних інтересів [52]: інтереси особистості, суспільства та держави. Враховуючи те, що інтереси є бажаним, кінцевим станом, їх декларування не повинно мати дієслів або визначеної дії [54]. Наведемо їх.



*Інтереси особистості:* гарантування конституційних прав і свобод; забезпечення особистої безпеки; підвищення якості та рівня життя, фізичного, духовного й інтелектуального розвитку людини та громадянина.

*Інтереси суспільства:* зміцнення демократії, створення правової, соціальної держави, досягнення і підтримка суспільної злагоди, духовне оновлення України.

*Інтереси держави:* непорушність конституційного ладу, суверенітет і територіальна цілісність України, політична, економічна й соціальна стабільність, безумовне забезпечення законності та підтримання правопорядку, розвиток рівноправного та взаємовигідного міжнародного співробітництва.

Стратегія НБ потребує визначення ієрархії пріоритетів національних інтересів держави. Без їх чіткого визначення може виникнути невідповідність між задекларованими цілями та засобами їх реалізації [53].

На основі комбінації двох підходів, розроблених Нюхтерляйном і Блеквілом, пріоритети національних інтересів держави можна класифікувати за чотирма категоріями та трьома рівнями важливості [54].

1. *Захист Батьківщини.*
2. *Економічне процвітання.*
3. *Гармонійний розвиток українського суспільства.*
4. *Створення сприятливих умов для ефективної участі країни у світовому поділі праці.*

Категорії використовуються для забезпечення кращої систематизації інтересів. Важливість інтересів – це засіб визначення їх пріоритетності.

*Життєво важливі* – у разі їх недотримання негайно постане загроза найважливішим національним інтересам.

*Важливі* – у разі їх недотримання буде завдано такого збитку, що зрештою зачіпатиме найважливіші національні інтереси.

*Периферійні* – у разі їх недотримання буде завдано такого збитку, що не зачіпатиме найважливіші національні інтереси.

Зазначимо, що такий поділ національних інтересів досить умовний, оскільки той чи інший інтерес може одночасно відноситися до кількох категорій, а віднесення інтересу до «периферійного» ще не означає, що він не дотримуватиметься на практиці.

Національні інтереси визначаються згідно з обраним курсом життя та розвитку нації на довготривалий період, але вони можуть змінюватися в контексті нових історичних умов. У сучасному світі захист національних інтересів вже не може спиратися лише на стратегію силового протистояння. Ефективнішою стає реалізація власних національних інтересів за допомогою економічної та духовно-

інтелектуальної експансії. Ситуація в XXI ст. змінюється досить радикально: економічний і технологічний прогрес усе більше визначатиметься зрушеннями у сфері духовно-інтелектуального розвитку. З набуттям цим чинником досить вагомого значення геополітична ситуація радикально зміниться. Важелі головних економічних, політичних, технологічних інтересів знаходитимуться не тільки у володарів фінансової потуги та природних ресурсів, а й насамперед у носіїв найрозвиненіших форм духу та інтелекту [33].

**Стратегічна оцінка** дається услід після класифікації інтересів за категоріями та ступенями їх важливості згідно з відповідними критеріями. Вона передбачає глибокий аналіз внутрішніх і зовнішніх умов для вивчення тенденцій і визначення сил, що мають вплив на національні інтереси, а також загроз і засобів, що безпосередньо стосуються питань національної безпеки. При цьому обов'язковою умовою є використання результатів *SWOT*-аналізу [11].

Класифікація загроз національним інтересам і безпеці має не тільки важливе методологічне значення, а й практично необхідна для розроблення Стратегії НБ, визначення національних цілей і вибору адекватних засобів для їхнього досягнення. Основу даної класифікації має становити відношення до національних інтересів як множини політичних, економічних, соціальних тощо потреб людини, суспільства та держави, реалізація і захист яких гарантує їх сталий, прогресивний розвиток [23].

Для оцінки взаємовідношення зовнішніх загроз і національних інтересів пропонується використовувати критерії Блеквіла, що включають: *близькість у розумінні часу; географічну близькість; масштаб; здатність до поширення; причинно-наслідкові зв'язки.*

Оцінити внутрішні загрози можна за допомогою багатовимірного статистичного аналізу факторів національної безпеки, що включають показники навколишнього середовища, природно-кліматичних умов, національних ресурсів, демографії, міграції, політики, економіки, соціальної сфери, культури, освіти, науки тощо. Найповніший перелік таких чинників розглянуто А. Возженниковим [6].

Стратегія НБ має супроводжуватися системою реальних прагматичних цілей, що слугують досягненню загальної мети – захисту національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи й суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, безпечний та сталий розвиток держави.

При цьому необхідно визначити ієрархію цілей та оцінити можливості їх досягнення. Визначення ієрархії цілей водночас є завданням вибору прийнятних для кожного окремого випадку засобів їх досягнення, тобто проблема формування ієрархії цілей визначаєть-

ся як проблема вироблення тактичних завдань, спрямованих на досягнення стратегічної мети. Враховуючи ціннісні орієнтації об'єктів і суб'єктів національної безпеки України, оцінюючи їх крізь призму національних інтересів, можна сформулювати такі основні цілі стратегії:

- забезпечення суверенітету держави та її територіальної цілісності;
- побудова громадянського суспільства, правової демократичної держави та соціально орієнтованої економіки;
- збереження та раціональне використання природних ресурсів країни;
- ефективна участь у світовому економічному порядку.

Процес розроблення та оцінки Стратегії НБ передбачає розгляд сукупного ефекту п'яти змінних, а саме: ресурси; втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії; побічний ефект реалізації стратегії; можливості підвищення ефективності стратегії; обмеження можливостей реалізації стратегії [44; 48; 51]. На рис. 6.2 наведено загальну схему розробки стратегічної оцінки, у якій враховано зазначені вище ефекти.

**Державна політика** у сфері національної безпеки має своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку особи, суспільства та держави, визначити причини їх виникнення, складнощі, суперечливість і пропонувати дієві шляхи вирішення.

Г. Ситник під *державною політикою у сфері національної безпеки* пропонує розуміти сукупність дій, заходів, закладів (установ, інститутів) органів державної влади, за допомогою яких забезпечується збереження цілісності об'єктивно диференційованого суспільства та суспільний прогрес у контексті дотримання взаємоприйнятого балансу інтересів особи, суспільства й держави. Як зазначає автор, під вказаною політикою розуміються не будь-які дії та заходи держави, а саме ті, за допомогою яких узгоджуються інтереси громадян, суспільства й держави та забезпечується цілісність соціальної організації [37].

Хоча Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає основні напрями державної політики національної безпеки, на практиці виробники політики керуються й іншими настановами. Політичне керівництво країни формулює основні принципи національної політики, що визначають процес розроблення Стратегії НБ. Зокрема, своє відображення ця політика знаходить у промовах, виступах, політичних заявах Президента України та його щорічних посланнях до Верховної Ради України. Завжди є цілі та способи їх досягнення, при визначенні яких Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, міністр закордонних справ і міністр оборони є головними фігурами. Стратегія НБ повинна формуватися у руслі цієї політики, оскільки вона має слугувати практичним інструментом її досягнення [37; 53].

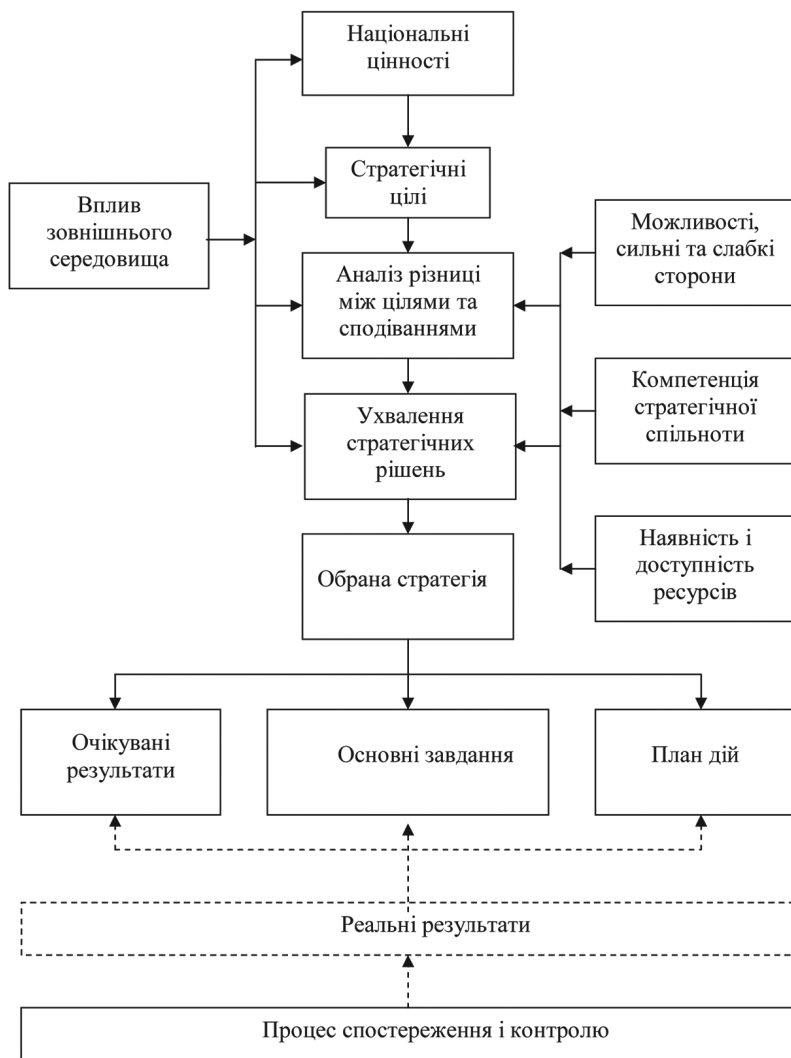


Рис. 6.2. Основна схема стратегічної оцінки

Важливе значення має також ухвалення у 2010 р. Верховною Радою Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

**Національна стратегія.** Стратегія НБ – це мистецтво та наука використання всіх елементів державної влади в мирний і воєнний часи

для захисту національних інтересів. Її формування передбачає процес стратегічного мислення, основу якого складають цілі, способи та засоби [54]. При цьому важливого значення набувають такі категорії, як влада, потенціал і силова потуга.

### **Формування Стратегії НБ з використанням процесу стратегічного мислення**

1. Національні завдання – *цілі*.
2. Національні стратегічні концепції – *способи*.
3. Національні ресурси – *засоби*.

З точки зору, наприклад, Т. Монбріаля [30] *влада* – це спроможність держави ефективно мобілізувати ресурси задля досягнення цілей, *потенціал* – це ймовірна сукупність цільових рубежів, що оцінюються керівництвом як досяжні; *силова потуга* – це поєднання потенціалу та спроможності переходу до дії. Без ефективного командування ресурси залишаються непотрібними. На його думку, потенціал виражає діалектичне співвідношення, котре утверджується у свідомості керівництва залежно від його стратегічних розрахунків між цілями, що можна досягти, і ресурсами (засобами), необхідними для цього.

Стратегія належить до типу цілеспрямованих, вольових і важких щодо здійснення людських діянь. Це діяння цілеспрямоване тому, що воно скероване на чітко окреслені цілі, тобто має цільове призначення. Воно вольове тому, що визначається вольовим зусиллям (тривалим у часі) чинного утворення, що є однією з основних умов, необхідних для досягнення цілей. Вона і важко здійсненна тому, що досягнення зазначених цілей потребує значних затрат і як наслідок – тривалих зусиль, спрямованих на те, щоб подолати або ліквідувати перешкоду.

Насамперед це противники, озброєні протилежно спрямованими стратегіями, тобто досить значні перешкоди, щоби призвести до невпевненості та невизначеності. Така невизначеність є внутрішньою властивістю стратегії.

Таким чином, успіх у досягненні цілей, визначених стратегією, залежить передусім від чіткого розуміння співвідношення сил (ресурсів) і здатності їх мобілізувати.

Захист національних інтересів забезпечується за рахунок використання *елементів влади* держави. Ці елементи складаються з природної та соціальної детермінанти. Серед природних детермінант є такі: географічне положення, територія, населення і природні ресурси. Соціальні детермінанти включають політичні, економічні, військові й

інформаційні елементи, що легко адаптуються до цілей, визначених Стратегією НБ.

Елементи влади – це основні «засоби», що доступні на державному рівні. Похідними компонентами елементів влади, як і ресурсів, є *інструменти влади* – сукупність варіантів політики, які й забезпечують ті чи інші можливі способи використання засобів (ресурсів). Наприклад, демонстрація сили, загроза її застосування, блокада, комплексні навчання є складовими військового елементу влади. Для досягнення визначених цілей Стратегія НБ може передбачати використання всіх елементів влади в комбінації з іншими засобами.

На цьому етапі розробники Стратегії НБ повинні розв'язати два основні завдання:

- 1) розробити оптимальний план застосування різних елементів влади за рахунок вибору таких інструментів влади або «засобів», які можна було б використати і вони реально сприяли б досягненню визначених цілей;
- 2) забезпечити максимально можливу ступінь узгодженості та взаємодії всіх елементів влади, або, як мінімум, не допустити суперечності між ними.

При цьому особливе значення має проблема вироблення цілей і критеріїв ефективності управління системою забезпечення національної безпеки. Як уже зазначалося, будь-яка система управління, в тому числі й система забезпечення національної безпеки, має бути цілеспрямованою та забезпечувати економію суспільної праці. Однак проблема полягає в тому, як виявити й визначити цілеспрямованість майбутньої системи та порівняти рівні суспільних витрат до та після її реалізації [10].

Очевидно, що тут стратегічне планування має стати базовою складовою процесу державного управління національною безпекою держави. Воно покликане визначити ресурси й етапи ухвалених завдань. На його основі розробляються плани, зорієнтовані на досягнення зазначених цілей, що враховують реальну ситуацію на кожному з етапів даної стратегії [48]. Вони доповнюють, розвивають і корегують державні програми у сфері національної безпеки, які враховують конкретні ситуації, що склалися в державі.

Події останніх років у країнах колишньої Югославії, Іраку й Афганістані свідчать про те, що старі уявлення про національну безпеку, національні інтереси, міжнародний престиж і авторитет, що базуються на силовій перевазі одних країн і народів над іншими, не здають своїх позицій. Саме тому **воєнна доктрина** має вчасно визначати характер воєнно-політичної обстановки навколо України, реальні та потенційні загрози національній безпеці у воєнній сфері, принципи, умови та складові забезпечення воєнної безпеки [2; 10].

Суть і зміст воєнної доктрини визначаються станом і тенденціями розвитку воєнно-політичної обстановки, характером воєнних загроз і відповідними їм національними інтересами, завданнями забезпечення воєнної безпеки держави. Дії її положень розраховані та поширюються на достатньо тривалий термін.

*Воєнна доктрина* – це сукупність керівних принципів, воєнно-політичних, воєнно-стратегічних, воєнно-економічних і військово-технічних поглядів на забезпечення воєнної безпеки держави. Вона забезпечує підтримку політики держави, спрямованої на захист її національних інтересів [7].

Воєнна доктрина держави є основою для організації воєнного будівництва, підготовки та застосування воєнної сили для захисту національних інтересів. У концентрованому вигляді вона виражає концептуальні засади національної безпеки щодо воєнної сфери, характеризує головні напрями воєнної політики держави на певному історичному етапі [14].

Формування воєнної доктрини здійснюється політичним і військовим керівництвом країни. Її положення є нормативними та обов'язковими для державних органів і військових кадрів. Ядром концепції воєнної безпеки є воєнна доктрина. Концепція воєнної безпеки за своїм характером і засадничими ознаками більш поглиблена і конкретизована у сфері воєнної безпеки частина концепції національної безпеки. Основу воєнної доктрини складають зведені воедино, узгоджені й концентровано викладені положення й установки у сфері воєнної безпеки, що пройшли експертну оцінку та офіційно прийняті в державі.

Діяльність сектору безпеки держави потребує необхідних матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних ресурсів. Як уже зазначалося, стратегія, цілі та ресурси взаємопов'язані. У разі, коли йдеться про воєнну стратегію, то говорять про *сили*, що поділяються на три великі категорії [30]: людські, моральні та матеріальні. Перша категорія відповідає демографічним характеристикам – у найширшому розумінні; друга відображає культурно-ідеологічне поєднання і ступінь єдності Воєнної організації держави; третя категорія тісно пов'язана із землею. Як зазначає Т. Монбріаль, не просто з її поверхнею, а зі шматком територіального об'єму, тому що він включає надра, повітряний простір, а також виробничі сили разом із капіталом і технологіями. Ці три складники сили взаємозалежні й частково можуть замінити одна одну.

Як документ чітко визначеного воєнно-політичного характеру, Воєнна доктрина України визначає пріоритети забезпечення воєнної безпеки за різними варіантами обстановки, а також визначає засади застосу-

вання Збройних сил України, інших військових формувань, напрямів їх реформування для забезпечення необхідного рівня спроможності виконувати визначені завдання.

Тут є принциповим визначення різниці між «воєнною доктриною» і «воєнною стратегією». Перша стосується сфери воєнної безпеки і тому є складовою національної безпеки. Друга є військовим мистецтвом і стосується застосування Збройних сил.

Держава, що віддає пріоритет політичним, дипломатичним та іншим ненасильницьким засобам попередження й вирішення конфліктів, формує воєнну доктрину оборонного характеру [14]. У воєнній доктрині оборонного характеру втілюються політичний реалізм, орієнтація на стримування агресії, надається перевага рівноправному та добросусідському партнерству, а також співробітництву з підтримки міжнародної стабільності, забезпечення безпеки та миру.

Політична важливість і практична значимість воєнної доктрини визначаються, з одного боку, тим, що вона є сукупністю офіційних поглядів та установок, які визначають воєнно-політичні, воєнно-стратегічні, воєнно-економічні основи забезпечення воєнної безпеки країни, а з іншого – тим, що її положення у силу того, що доктрина затверджується та вводиться в дію Главою держави, є обов'язковими для виконання на всій території країни, для всіх органів виконавчої влади та управління, для всіх підприємств, незалежно від форми власності.

Воєнна доктрина України [45] за своїм змістом наближена до концепції воєнного будівництва. На думку Г. Новицького [31], про це свідчить останній абзац, де зазначається, що безпосередньо на основі Воєнної доктрини розробляються концепції будівництва видів Збройних сил, родів військ, інших військових формувань України та конкретні програми їх реалізації.

**Оцінка ризиків.** Ще Клаузевиць наголошував, що природа *невизначеності* суттєво впливає на природу стратегії і що уявлення про стратегії без невизначеності не мають змісту [22]. Саме тому останніми роками вчені, політики та фахівці у сфері національної безпеки різних країн приділяють значну увагу розробленні такої концептуальної основи державної політики, яка забезпечувала б сталий розвиток і національну безпеку в умовах невизначеності та ризику.

*Ризик* розглядається як кількісна міра безпеки, прогнозована векторна величина збитку, що може виникнути внаслідок ухвалення рішень в умовах невизначеності та реалізації загрози [21].

Він зумовлений уразливістю населення, військових і господарських об'єктів, навколишнього середовища до руйнівного впливу різних



джерел і чинників загроз. У сфері національної безпеки об'єктом державного управління є стратегічні ризики, що становлять загрозу особі, суспільству й державі.

Цілком зрозуміло, що метою управління ризиками має бути: забезпечення сталого розвитку (при цьому передбачається, що кризи, надзвичайні ситуації та їх подолання – це об'єктивна й органічно властива компонента процесу розвитку, який разом із негативними сторонами таїть нові можливості для людини, суспільства й держави); забезпечення безпеки на рівні величини прийнятної ризику, адже загрози реально існують завжди, де є людина, а ресурси для її життєзабезпечення завжди обмежені.

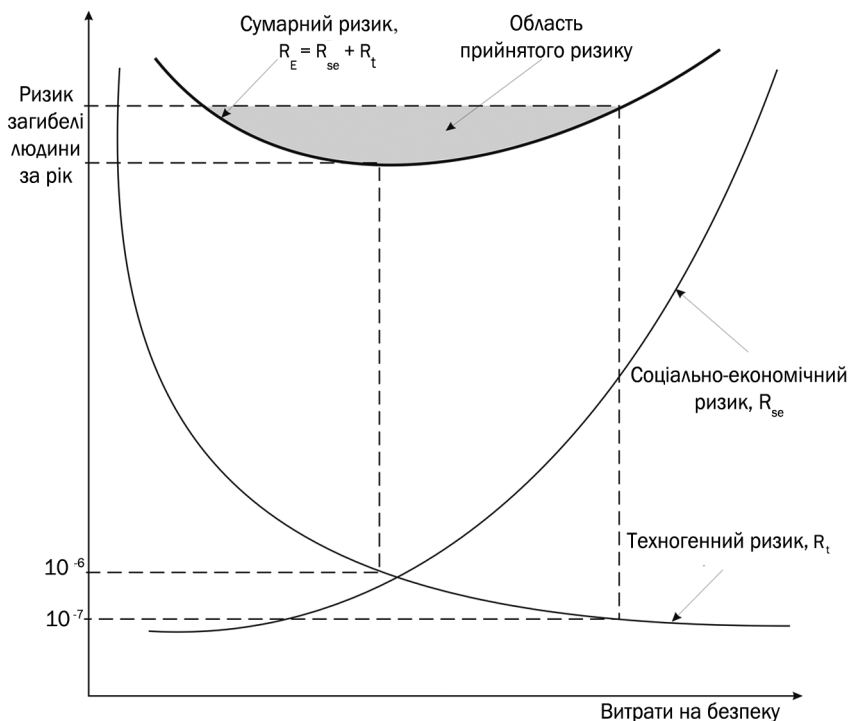
*Прийнятний рівень безпеки* – захист від тих загроз, дестабілізуючий або руйнівний ефект яких найбільшою мірою небезпечний для стійкості системоутворювальних елементів і зв'язків суспільства в цілому на середньо- і довготривалі перспективи [21; 50].

Отже, метою управління ризиками у сфері національної безпеки є відвертання або зниження до прийнятної величини стратегічних ризиків, спрямоване на забезпечення сталого розвитку та безпеки людини, суспільства й держави.

Величина прийнятної ризику залежить від політичних, економічних, соціальних чинників. Вона є деяким компромісом між реальним ризиком і можливостями його досягнення, а також між рівнем безпеки та можливостями його досягнення. При цьому враховується обмеженість економічних можливостей мінімізації ризику: наприклад, при зростанні витрат техногенний ризик знижується, але зростає соціально-економічний. Сумарний ризик досягає мінімуму при відповідному співвідношенні між інвестиціями в технічну й соціальну сфери (рис. 6.3). Ця обставина є визначальною при виборі величини ризику, з якою суспільство змушене миритися [21].

Для того, щоб концепція прийнятних ризиків і управління ними стала методологічною основою Стратегії НБ необхідно, щоб вона набула офіційного визнання на вищому державному рівні (на рівні РНБО на чолі з Президентом України). Адже на *політичному рівні* необхідна відповідна підтримка системи державних програм і заходів, спрямованих на зниження стратегічних ризиків, включаючи розв'язання проблем науково-методичного характеру, доповнення чинного законодавства нормативними документами, що охоплювали б найважливіші та значимі з точки зору безпечного та сталого розвитку України загрози та зумовлені ними ризики.

РНБО має набути нової функції, стати своєрідним «ризик-менеджером», що розробляє і реалізує стратегію зниження ризиків як мету політики національної безпеки.



**Рис. 6.3. Визначення величини прийнятного ризику [4]**

*Економічний механізм* зниження ризиків включає:

- пряме економічне регулювання (на основі цільових витрат державного бюджету на реалізацію заходів щодо забезпечення прийнятного рівня стратегічних ризиків);
- побічне економічне регулювання (на основі вдосконалення податкового та кредитного механізмів, особливо системи пільгових тарифів і ставок; розвитку системи страхування, що забезпечує обов'язкове державне страхування відповідальності господарських об'єктів – джерел загроз, а також населення територій, найуразливіших до впливу небезпечних природних і природно-техногенних явищ і процесів).

*Науково-методологічне* забезпечення управління ризиками набуває нового актуального завдання – репрезентувати майбутнє, яке не можна інтерпретувати як звичайне продовження минулого тому, що це майбутнє набуватиме принципово інших форм і структур. Адже виклики та загрози, що виникають у сучасному суспільстві, зумовлюють

необхідність передбачення на об'єктивних засадах хоча б приблизних сценаріїв того, що відбудеться. Для розроблення документів стратегічної ваги ця проблема набула дуже важливого значення, її назвали *передбаченням (foresight)* [20].

Таким чином, теорію ризиків можна розглядати як наукову основу розроблення критеріальної бази, побудови моделей і систем забезпечення національної безпеки. Вони можуть стати одними з найважливіших показників аналізу результатів реалізації Стратегії НБ. Якщо виявляється, що ризик є неприйнятним, вона має бути переглянута в бік скорочення числа завдань, зміни концепції, збільшення ресурсів тощо. Наведені міркування щодо процесу розроблення Стратегії НБ не претендують на вичерпність.

При цьому автори намагалися дотримуватися системності, логіки та послідовності. Їх відсутність, а також відповідного алгоритму процесу розроблення Стратегії НБ можуть призвести як до непослідовних, так і суперечливих дій у разі її практичної реалізації. З огляду на це, за допомогою такого підходу можна окреслити основні напрями розроблення Стратегії НБ і поетапно координувати роботу як аналітиків, так і політиків.

## Висновки

Правильний вибір політики запровадження Стратегії НБ дає змогу зосередити зусилля й ресурси на реалізації потенціалу економічного розвитку й тим самим забезпечити ефективний і безпечний розвиток усіх сфер життєдіяльності людини, суспільства й держави.

---

1. Баранцев, Р. Г. Системная триада – структурная ячейка синтеза / Р. Г. Баранцев // В кн. Системные исследования. Методические проблемы. Ежегодник. – М. : Наука, 1989. – С. 193–209.

2. Бодрук, О. С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти / О. С. Бодрук. – К. : НШІМБ, 2003. – 300 с.

3. Боумэн, К. Стратегия на практике / К. Боумэн. – СПб. : Питер, 2003. – 250 с.

4. Буянов, В. П. Рискология (управление рисками) / В. П. Буянов, К. А. Кирсанов, Л. М. Михайлов. – М. : Экзамен, 2003. – 384 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

6. Возженников, А. В. Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А. В. Возженников. – М. : НПО «МОДУЛЬ», 2000. – 240 с.

7. Военный энциклопедический словарь. – М. : Издательский дом «ОНИКС», 2002. – 1432 с.

8. Абдурахманов, М. М. Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь-справочник / М. М. Абдурахманов, В. А. Баришпольц, Д. В. Баришпольц, В. Л. Манилов. – М. : Пробел, 1999. – 375 с.

9. Гикзи, Т. Стратегия управления по Клаузевицу / Т. Гикзи, Б. Отингер, К. Басворд. – М.: Альпина Паблишер, 2002. – 218 с.
10. Горбулін, В. П. Системно-концептуальні засади національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К.: ДП «НВЦ» «Євроатлантик-інформ», 2007. – 592 с.
11. Горбулін, В. П. SWOT-аналіз як важливий елемент стратегічного планування національної безпеки / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський // Національна безпека: український вимір. – 2009. – № 6 (25). – С. 23–30.
12. Гуго Гроцій. О праве войны и мира / Гуго Гроций. – М.: Ладомир, 1994. – 868 с.
13. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
14. Демідов, Б. О. Системно-концептуальні основи діяльності у військово-технічній сфері. Книга 1. Концептуальні основи та елементи національної безпеки / за ред. Б. О. Демідова. – К.: Технологічний парк, 2004. – 736 с.
15. Енциклопедія політичної думки. – К.: Дух і Літера, 2000. – 472 с.
16. Про Концепцію Національної програми інформатизації: закон України // Офіційний вісник України. – 1998. – № 10. – Ст. 375.
17. Про основи національної безпеки України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
18. Про державні цільові програми: закон України // Відомості. Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
19. Про організацію оборонного планування: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 97.
20. Згуровський, М. Системна методологія передбачення / М. Згуровський. – К.: Політехніка, 2001. – 45 с.
21. Качинський, А. Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. – К.: Поліграфконсалтинг, 2004. – 472 с.
22. Клаузевиц, К. О войне / К. Клаузевиц. – М.: Изд-во Эксмо; СПб.: Изд-во Terra Fantastica, 2003. – 864 с.
23. Кокошин, А. А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России / А. А. Кокошин. – М.: МГИМО, 2003. – 528 с.
24. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
25. Кох, Р. Стратегия. Как создавать и использовать эффективную стратегию / Р. Кох. – СПб.: Питер, 2003. – 320 с.
26. Крысин, Л. П. Толковый словарь иноязычных слов / Л. П. Крысин. – М.: Изд-во ЭКСМО, 2007. – 944 с.
27. Манилов, В. Л. Исследование проблем национальной безопасности: вопросы методологии // Военная мысль / В. Л. Манилов. – 1995. – № 5. – С. 9–19.
28. Манилов, В. Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели // Военная мысль / В. Л. Манилов. – 1995. – № 6. – С. 28–40.
29. Мінцберг, Г. Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К.: Вид-во Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
30. Монбриаль, Т. Действие и система мира / Т. Монбриаль. – М.: МГИМО-РОССНЕЭП, 2005. – 488 с.
31. Новицький, Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України / Г. В. Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
32. О'Коннор, Дж. Искусство системного мышления: Необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем / Дж. О'Коннор, И. Макдермот. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2006. – 256 с.
33. Парохонський, Б. О. Національні інтереси України (духовно-інтелектуальний аспект) / Б. О. Парохонський. – К.: Вид-во НІСД, 1993. – 43 с.

34. *Про основні напрями зовнішньої політики України*: постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 37. – С. 379.

35. *Про затвердження Положення про Міністерство оборони України*: постанова Кабінету Міністрів України від 3.08.2006 р. № 1077 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2237.

36. *Про Стратегію національної безпеки України*: указ Президента України // Стратегічна панорама. – 2007. – № 1. – С. 3–13.

37. *Семенченко, А. І.* Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України / А. І. Семенченко. – К.: Вид-во НАДУ, 2008. – 429 с.

38. *Ситник, Г. П.* Національна безпека України: теорія і практика / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. – Хмельницький; Київ: Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.

39. *Словарь русского языка* / Сост. С. И. Ожегов. – 15-е изд. – М.: Рус. яз., 1984. – 816 с.

40. *Советский энциклопедический словарь* / гл. ред. А. М. Прохоров. – 2-е изд. – М.: Сов. Энциклопедия, 1983. – 1600 с.

41. *Сунь Цзы.* Искусство войны. Стратегия и тактика победителя / Сунь Цзы. – М.: Эксмо; СПб.: Terra Fantastica, 2003. – 800 с.

42. *Телелим, В. М.* Аналіз аспектів стратегічного планування у воєнній сфері США / В. М. Телелим, М. В. Гребенюк, Ю. В. Пунда // Наука і оборона. – 2007. – № 2. – С. 18–22.

43. *Тер-Акопов, А. А.* Безопасность человека. (Теоретические основы социально-правовой концепции) / А. А. Тер-Акопов. – М.: Изд-во МНЭПУ, 1998. – 196 с.

44. *Тертичка, В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К.: Основи, 2002. – 750 с.

45. *Томас, Р.* Количественный анализ хозяйственных операций и управленческих решений / Р. Томас. – М.: Изд-во «Дело и сервис», 2003. – 432 с.

46. *Про Воєнну доктрину України*: указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860.

47. *Про національну доктрину розвитку освіти*: указ Президента України від 15.06.2004 р. № 648/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 2005.

48. *Про Доктрину інформаційної безпеки*: указ Президента України від 8.07.2009 р. № 514/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 52. – Ст. 1783.

49. *Хасси, Д.* Стратегия и планирование / Д. Хасс. – СПб.: Питер, 2001. – 384 с.

50. *Цыгичко, В. Н.* Модели в системе принятия военно-стратегических решений в СССР / В. Н. Цыгичко. – М.: Имперіум-Пресс, 2005. – 96 с.

51. *Черкасов, В. В.* Проблемы риска в управленческой деятельности / В. В. Черкасов. – М.: «Рефл-бук», К.: Ваклер, 2002. – 320 с.

52. *Эдоус, М.* Методы принятия решений / М. Эдоус, Р. Стэнфорд. – М.: Изд-во ЮНИТИ, 1997. – 590 с.

53. *Экономическая и национальная безопасность.* – М.: Изд-во Экзамен, 2004. – 768 с.

54. *Schmitt, M.* Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach / M. Schmitt // Strategic Review. – Winter 1997. – Vol. XXV. – №1. – P. 24-34.

55. *Yarger Richard H.* The U. S. Army War College Mehtodology for Determining Interests and Levels of Intensity / Yarger Richard H, George Barber. – Carlisle Barracs, U. S. Army War College, 1997. – P. 1–12.

56. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national\\_security.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security.aspx)

57. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml>

58. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ru.wikipedia.org/wiki/Стратегия\\_национальной\\_безопасности\\_США](http://ru.wikipedia.org/wiki/Стратегия_национальной_безопасности_США)

59. *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики*: закон України // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

## РОЗДІЛ 7.

### РИЗИК І НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ

*Перед запровадженням доктрин, концепцій і стратегій, інших стратегічних документів органи забезпечення національної безпеки мають оцінити ризик. Для цього процес стратегічного планування включає крок, на етапі якого розглядаються різні способи визначення та зменшення ризику. Концепція «суспільства ризику», розглянута у цьому розділі, є теоретичною базою для оцінки невизначеності майбутнього. За її допомогою можна передбачити реальні виклики та загрози, знайти деякі нові можливості щодо їх відвертання і, що важливо, пом'якшення наслідків їх реалізації. Очевидно, що будь-яке зниження невизначеності має важливе значення для захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, якщо воно досягається за розумну ціну. Тому в цьому розділі йдеться також про деякі способи виміру різних видів ризику, а концепція «прийнятного ризику» розглядається як важлива складова стратегічного процесу ухвалення рішень.*

#### 7.1. Невизначеність і «суспільство ризику»

Приблизно з 60-х років ХХ ст. ризик стає предметом міждисциплінарних досліджень, набуває статусу загальнонаукового поняття, що виходить за межі тієї чи іншої конкретної науки. Накопичення наукових знань про ймовірнісний характер природних і суспільних процесів, розвиток окремих розділів математики, необхідність вироблення юридичних норм і правил привели до того, що ризик потрапляє до поля зору представників різних природничих і суспільних наук. Різде зростання частки ймовірно-статистичних уявлень у наукових знаннях, об'єктивна необхідність пошуку пізнавальних засобів, що дають змогу враховувати фактори невизначеності, конфліктності при виборі оптимальних альтернатив, створили реальні перспективи для соціально-філософського аналізу феномену ризику [20; 49].

Поняття «ризик» почало вивчатися багатьма конкретними науками – теоріями ігор, імовірностей, стохастичної оптимізації, катастроф, ухвалення рішень, імовірною і багатозначною логікою, психологією, військовими, економічними, демографічними, медичними, біологічними, правовими та іншими дисциплінами [18; 35; 39]. Вивчення специфіки ризику стосовно різних сфер суспільства – прерогатива окре-

мих наук. Проте суспільство – не проста механічна спільнота окремих елементів. Розвиток окремих його сфер залежить від впливу інших.

Сучасні досягнення науки дають уявлення про ризик як про дворівневу взаємопов'язану структуру, що має прикладний і теоретичний аспекти. Прикладний є результатом дослідження конкретних наук. Теоретичний – це результат вивчення ризику як суспільного явища, що має власну сутність, відповідні закономірності розвитку й управління у ситуації невизначеності.

Проте в суспільствознавчій літературі досі панує невизначеність у трактуванні суті рис, властивостей та елементів ризику, що складають зміст цього поняття; ведуться пошуки співвідношення об'єктивних і суб'єктивних сторін у самих цих явищах, а також можливостей використання даного поняття в різних природничих і суспільних науках. Різноманітність поглядів на проблему ризику можна пояснити багатоглядністю цього явища та його недостатнім вивченням.

А. Альгін [4] у явищі «ризик» виокремлює такі основні взаємопов'язані елементи:

- можливість відхилення від поставленої мети, заради чого виконувалася вибрана альтернатива;
- ймовірність досягнення бажаного результату;
- відсутність упевненості в досягненні поставленої мети;
- можливість виникнення небажаних наслідків (матеріальні або фізичні збитки, захворюваність, смертність тощо) при проведенні тих чи інших дій в умовах невизначеності для суб'єкта, який ризикує;
- матеріальні, екологічні, моральні та інші втрати, пов'язані з запровадженням вибраної в умовах невизначеності альтернативи;
- очікування загрози, невдачі в результаті вибору альтернативи та її реалізації.

Питання, пов'язані з ризиком, до розвитку процесів гласності як у колишньому СРСР, так і в Україні навіть не згадувалися. Термін «ризик» не зустрічається у Великій радянській енциклопедії і Радянському енциклопедичному словнику, у філософському енциклопедичному словнику, тритомній Українській радянській енциклопедії та інших довідкових енциклопедичних виданнях. Ігнорування ризику радянським політичним керівництвом можна пояснити низкою причин: існує суто суб'єктивний, людський аспект його сприйняття, недооцінки або, навпаки, переоцінки; але існують також і об'єктивні причини, які є прямим наслідком системи господарювання, що склалася в колишньому Радянському Союзі. Монополія відомчих інтересів призводила до дезінформації й дотримання надмірного режиму таємності. Спорудження потенційно небезпечних об'єктів відбувалося нерідко без урахування соціально-екологічних наслідків, таємно від суспільства.



Спотворення інформації було не тільки засобом реалізації інтересів відомчих структур, а й джерелом прорахунків при ухваленні рішень, що, у свою чергу, стало причиною багатьох катастроф і аварій (наприклад, на Чорнобильській АЕС [3; 37; 59]).

Головною проблемою наукового визначення поняття «ризик» є його комплексний характер, що вимагає залучення широкого кола вчених, представників багатьох дисциплін – як гуманітарних, так і природничих. Саме тут вимагається застосування методів системного аналізу, врахування всіх факторів, що сприяють виникненню критичних ситуацій, а також аналізу всіх наслідків, до яких вони можуть призвести.

Об'єктивне існування ризику зумовлене ймовірнісним характером багатьох природних, соціальних і технологічних процесів, багатоваріантністю матеріальних та ідеологічних співвідношень, у які вступають суб'єкти соціального життя. У зв'язку з цим через наявність багатьох непрогнозованих, випадкових, суб'єктивних обставин можуть відбуватися різні відхилення від очікуваного результату. Цим визначається неоднозначність передбачень у суспільному житті й неможливість керувати суспільством як жорстко детермінованою системою.

Названі характерні особливості ризику вказують на те, що його суть ототожнюється суспільством не тільки з можливими негативними наслідками. Будучи різновидом людської діяльності та виконуючи специфічні соціальні функції, ризик, з одного боку, спрямований на отримання суспільно значимих результатів новими способами в умовах невизначеності та ситуації неминучого вибору (згадаємо: «Ризик – благородна справа», «Хто не ризикує – той не п'є шампанського»). Тим самим він сприяє подоланню консерватизму, догматизму, різних психологічних бар'єрів. Ця властивість ризику має важливе суспільно-політичне, економічне значення, бо прискорює суспільний і науково-технічний прогрес, позитивно впливає на громадську думку, духовну атмосферу у суспільстві.

Разом з тим ризик може призвести до авантюризмів, волонтаризму, суб'єктивізму, гальмування соціального прогресу, якщо в умовах неповної інформації альтернатива вибирається без належного використання об'єктивних закономірностей розвитку соціальних явищ, щодо яких приймається рішення.

У середині 1980-х років з'явилася нова соціологічна теорія сучасного суспільства, автором якої є німецький вчений Ульріх Бек. Згідно з нею в останню третину ХХ ст. людство вступило в нову фазу свого розвитку, яку він назвав суспільством ризику.

*Суспільство ризику* – це постіндустріальна формація індустріального суспільства, але вона має низку корінних особливостей. Головна з них полягає в тому, що коли для індустріального суспільства характерний

розподіл благ, то для суспільства ризику – розподіл загроз різного походження й зумовлених ними ризиків.

Еволюція індустріального суспільства супроводжувалася появою все нових і нових факторів, що покращували життя людині. У суспільстві ризику складається інша ситуація: у процесі його розвитку з'являється все більше негативних чинників, що нерівномірно розподіляються між громадянами. Отже, в індустріальному суспільстві виробляються і розподіляються головним чином позитивні досягнення, а у суспільстві ризику, яке «вростає» в індустріальне, накопичуються й розподіляються негативні наслідки розвитку останнього [6].

Психологічне сприйняття ризику суспільством є парадоксальним. Воно віддзеркалює стан його культури, ставлення до себе й світу. Парадоксальність цієї ситуації ілюструють дані таблиці 7.1, де в останньому стовпці наведені показники щорічної смертності. Згідно з ними «лідери» – це паління, вживання алкоголю й аварії на автомобільному транспорті.

Також у таблиці розкрито проблему ставлення суспільства до ризику. Так, ядерна енергетика, з якою смертність пов'язана досить незначно, такими соціальними групами, як студенти й бізнесмени, ставиться на перше місце, а вживання алкоголю – на шосте й сьоме місця відповідно.

Це пояснювалося недоліками освіти щодо формування цілісної картини світу, з упередженим ставленням до ядерної енергетики, із впливом засобів масової інформації. Однак останнім часом почала формуватися інша точка зору [32; 45; 47]. Вона полягає в тому, що, можливо, суб'єктивні алгоритми оцінки ризиків суспільством є більш складними й ефективними. Наприклад, алкоголізм обмежений часом (межами одного людського життя) і соціальним простором (пов'язаний з однією людиною та її близькими). Проти нього існує цілий арсенал профілактичних і лікувальних заходів. Він значною мірою пов'язаний з персональним вибором способу життя. Зовсім інша ситуація щодо ядерної енергетики. З наслідками вже ухвалених рішень матимуть справу нащадки, разом з тим від вибору однієї людини тут залежить небагато. Ця технологія відносно нова, багато актуальних проблем нерозв'язані й досі, віддалені негативні наслідки не очевидні. Тому в інтуїтивно високій оцінці її ризику щодо інших загроз є своя логіка.

Очевидно, що й раніше в індустріальному суспільстві мали місце небезпечні явища й процеси. Проте загрози, що виникли у суспільстві ризику, принципово відрізняються від попередніх тим, що вони не мають кордонів ні в просторі, ні в часі. Для них не існують державні кордони взагалі. Відсутність кордонів у часі означає, що наявний ризик поширюється на майбутні покоління (наприклад, використання пестицидів, захоронення радіоактивних відходів тощо). В цьому сенсі людство у своєму розвитку наближається до загальносвітового суспільства ризику.

## Результати ранжування ступеня ризику [6]

Технології та вид діяльності	Геометричне середнє для груп				
	Бізнесмени	Студенти	Члени жіночого клубу	Експерти	Щорічна смертність
Ядерна енергетика	1	1	8	20	100
Наземний транспорт	2	5	3	1	50000
Вогнепальна зброя	3	2	1	4	17000
Паління	4	3	4	2	150000
Їзда на мотоциклі	5	6	2	6	3000
Вживання алкоголю	6	7	5	3	100000
Приватна авіація	7	15	11	12	1300
Робота в поліції	8	8	7	17	160
Пестициди	9	4	15	8	–
Хірургія	10	11	9	5	2800
Робота пожежником	11	10	6	18	195
Великі конструкції	12	14	13	13	1100
Половання	13	18	10	23	800
Балончики з аерозолем	14	13	23	26	–
Альпінізм	15	22	12	29	30
Їзда на велосипедах	16	24	14	15	1000
Комерційна авіація	17	16	18	16	130
Електрична енергія	18	19	19	9	14000
Купання в водоймах	19	30	17	10	3000
Протизаплідні засоби	20	9	22	11	150
Гірські лижі	21	25	16	30	18
Рентген (медицина)	22	17	24	7	2300
Футбол (травми)	23	26	21	27	23
Залізниця	24	23	20	19	1950
Харчові консерванти	25	12	28	14	–
Харчові барвники	26	20	30	21	–
Мотокари	27	28	28	28	24
Антибіотики	28	21	26	24	–
Домашня апаратура	29	27	26	22	200
Вакцинація	30	29	27	25	10

Згідно з концепцією У. Бека, для того щоб утворилося суспільство ризику, необхідні дві об'єктивні умови. По-перше, воно виникає передусім там, де матеріальні потреби людей можуть бути значною мірою задоволені (створено «суспільство споживання») як внаслідок науково-технічного прогресу, так і внаслідок ухвалення заходів соціального захисту. По-друге, темпи й ступінь розвитку виробничих сил мають бути такими, що накопичення вельми негативних явищ й активізація процесів набувають небачених досі масштабів.

Першочерговими питаннями, що необхідно розв'язати суспільству ризику, є:

- як відвернути, обмежити або згорнути до мінімуму загрози й ризики, що все більше впливають на постіндустріальний розвиток;
- де, коли і якою мірою проявлять себе поки що приховані (латентні) негативні ефекти;
- як керувати ризиками у разі, коли, з одного боку, не можна гальмувати науково-технічний прогрес, а з іншого – дотримуватися всіх вимог (екологічних, медичних, психологічних і соціальних) щодо прийнятності ризиків?

При цьому У. Бек підкреслює, що в нових умовах докорінно змінився зміст самого поняття «ризик». Ризик відігравав значну роль упродовж усієї історії людства. На ризик наражався всякий, хто починав нову діяльність (наприклад, першовідкривачі тощо). Але ці ризики вибиралися самими людьми і вони в основному були індивідуальними. Сьогодні вони позбавлені характеру індивідуальних рис. Так, екологічні ризики стають глобальними. Крім того, з кожним роком стає все важче усвідомити їх суть. Це спричинено кількістю нових технологій, що призводять до такого впливу на довкілля, коли їхні наслідки оцінити майже неможливо.

Суспільство ризику поляризоване як і індустріальне, але ця поляризація відбувається з точністю до навпаки. В індустріальному суспільстві багатства й пільги зосереджені на вершині соціальної піраміди, а у суспільстві ризику – в її основі. Так, злидні притягують до себе ризик. Це стосується також і екологічних ризиків, коли компанії й фірми розвинених країн розміщують шкідливі виробництва в економічно відсталіх країнах, вважаючи, що багаті можуть «відкупитися» від екологічних ризиків. Однак у суспільстві ризику діє «ефект бумеранга». Для екологічних катастроф не існує державних кордонів. Так, сільськогосподарські культури, вирощені в бідних країнах – кава, какао, фрукти тощо – все більше забруднюються як пестицидами, так і токсикантами, що викидаються трубами промислових виробництв. Очевидно, що імпорт цих продуктів до країн Заходу супроводжуватиметься зростанням ризику для їхнього населення.

Це стосується також радіоактивних опадів, кислотних дощів, змін клімату тощо. Все це однаково діє негативно як на багатих, так і на бідних і може призвести до того, що внаслідок глобальних екологічних катастроф на Землі не залишаться ані «екологічні злочинці», ані їхні жертви.

Останні дослідження, виконані У. Беком, Н. Луманом й іншими вченими [2; 6; 27; 41], значно розвинули основні положення теорії «суспільства ризику». Вони показали, що її основу становлять ризики, спричинені передусім техносферою. На відміну від стихійних лих, голоду, епідемій, від яких людство потерпало в минулому, ці ризики передбачають техно-економічне розв'язання на основі оцінок корисності. На відміну від військових збитків вони інституціалізовані, формально погоджені з правовою та соціальною структурою суспільства. Йдеться про ідеальну ситуацію. На практиці – це не зовсім так.

Розрахунки ризиків – це ключова ланка між суспільними й природничими науками, між соціальними пріоритетами суспільства й технологіями, які воно використовує. Однак у доіндустріальну епоху можна було підготуватися до найгіршого з можливих лих. Сьогодні такої можливості вже немає. Захищеність суспільства погіршується з розширенням спектра загроз і їхніх масштабів. Розрахунки ризиків як основа, що пов'язує інтереси суспільства, технологічну політику й політику у сфері безпеки, в такій ситуації перестають працювати.

Характеризуючи її, У. Бек вважає [6], що ця організаційна безвідповідальність утворилася внаслідок співіснування різних часів. Загрози, на які ми нині наражаємося, належать до зовсім інших часів, ніж система заходів безпеки, за допомогою яких намагаються їм запобігти. В цьому й полягає причина виникнення цих двох явищ: періодичного загострення суперечностей, що утворюються відповідальними за безпеку високоорганізованими бюрократами, і можливою неодноразовою нормалізацією цих «носіїв ризикових шоків». На початку XXI ст. на виклики епохи атомних, генетичних і хімічних технологій робляться спроби відповісти поняттями й рецептами часів раннього індустріального суспільства XIX і початку XX ст. З цими негараздами пов'язані два типи наслідків:

- по-перше, руйнується соціальна основа розрахунків ризиків; соціальна безпека перетворюється на просту техніку безпеки. Умовою успішного розрахунку ризиків є одночасне врахування технічних і соціальних компонентів, включаючи й термін давності, відповідальність, компенсацію, запобігання негативних наслідків. У даному випадку ці чинники перестають діяти, а соціальна й політична безпека може забезпечуватися тільки за рахунок внутрішнього суперечливого процесу технічного вдосконалення;

• по-друге, ядром цієї політичної динаміки є соціальне протиріччя між існуванням високорозвинених бюрократій, що займаються проблемами безпеки, і відкритої легалізації раніше небачених, вельми масштабних загроз, без можливості впоратися з їхніми наслідками. Суспільство, що зверху донизу орієнтоване на безпеку й збереження здоров'я, наштовхнулося на діаметральну протилежність – на такі руйнування й загрози, на тлі яких усі запобіжні заходи виглядають недоречними.

Автори теорії «суспільства ризику» роблять висновок, що в Європі кінця ХХ – початку ХХІ ст. зійшлися дві протилежні лінії розвитку: рівень безпеки, що спирається на досконалість техно-бюрократичних норм і засобів контролю, і зростання небезпеки внаслідок появи історично нових загроз, що проникають крізь усі запобіжні мережі закону, технології й політики. Ця суперечність – не технічного, а соціального й політичного характеру – залишається закритою у «суміші часів». Такий стан продовжуватиметься доти, доки існуватимуть старі індустріальні стереотипи раціональності й контролю.

Очевидно, суспільство ризику, як і будь-яка суспільна формація, характеризується власними суперечностями й соціальними конфліктами. На відміну від індустріального суспільства, де сьогодення в основному визначається його минулим, про суспільство ризику можна сказати, що воно залежить від майбутнього. А це означає, що необхідно розглядати всі небезпечні наслідки сучасних технологій і спричинених ними ризиків. Для цього необхідна принципова зміна мотивації поведінки людей, що живуть у суспільстві ризику. На час становлення індустріального суспільства його рушійну силу можна було виразити однією фразою: «Я голодний!». Екологічні загрози наших днів дозволяють перефразувати її: «Я боюся!». Якщо для індустріального суспільства була характерна мрія: «Кожен може і повинен отримати свою частину «пирога», то у суспільстві ризику ця мрія формулюється інакше: «Кожен повинен бути врятованим від отруєння».

В індустріальному суспільстві люди, які працюють, досягли перерозподілу матеріальних і соціальних благ внаслідок солідарних дій, спрямованих на задоволення їхніх потреб. У суспільстві ризику на заміну солідарності потреб має прийти солідарність тривоги, що може стати значною політичною силою. На це, зокрема, вказують успіхи партій «зелених» країн Західної Європи, антиядерні рухи тощо.

Близьких поглядів до основних положень концепції «суспільства ризику» дотримується Дж. Даймонд [16]. Він пропонує нове бачення розвитку людської цивілізації, причин процвітання та занепаду древніх культур (о. Пасхи, поселення вікінгів у Гренландії, племена майя в Америці тощо), а також переконливо доводить, що багато сучасних

суспільств (наприклад, Китай, Північна Америка тощо) знаходяться на роздоріжжі й найближчим часом мають вирішити для себе, бажають вони існувати надалі чи готові загинути.

## 7.2. Оцінка ризику

Термін «ризик» широко вживається в теорії стратегічного планування [31; 43; 52]. Попри те, що й досі на міждисциплінарному рівні не запропоновано уніфікованого визначення поняття «ризик», прийнятого для будь-якої наукової спільноти та будь-якої наукової області досліджень, нині все більше дослідників розуміють ризик як кількісну міру безпеки або шкалу, за допомогою якої можна кількісно виміряти збитки, пов'язані з реалізацією загроз, що мають соціальне, природне або техногенне джерело походження. За допомогою такої шкали можна порівнювати всі види загроз між собою і відповідно визначати рівень безпеки – міру захищеності [2; 10; 38].

*Ризик* – прогнозована векторна величина збитку, що може виникати внаслідок ухвалення рішень в умовах невизначеності та реалізації загрози. Він є кількісною мірою безпеки, що дорівнює добутку ймовірності реалізації даної загрози на ймовірність величини (величину) можливого збитку від неї. До того ж у термінах теорії ризику прийнято аналізувати події, ймовірність яких дорівнює 1 (наприклад, забруднення навколишнього середовища). У такому разі термін «ризик» еквівалентний терміну «збиток», і відповідно величина ризику кількісно дорівнює величині збитку.

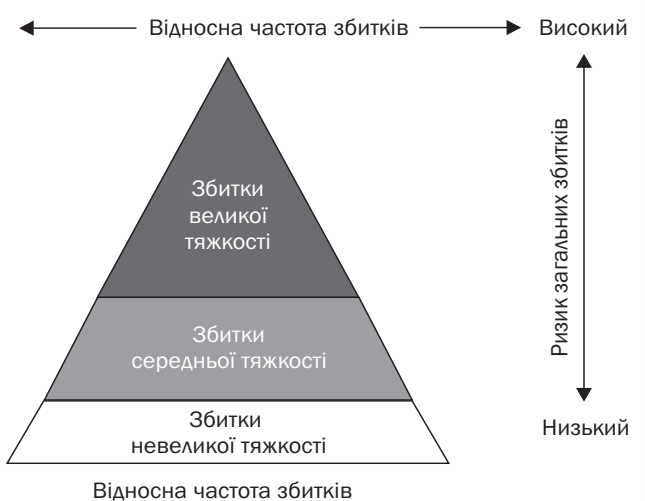


Рис. 7.1. Характеристики частоти і тяжкості збитків [58]

*Збиток* – фактичні або можливі економічні та соціальні втрати (відхилення здоров'я людини від середньостатистичного значення, тобто його хвороба або навіть смерть; порушення процесу нормальної господарської діяльності; втрата того чи іншого виду власності тощо) і/або погіршення природного середовища внаслідок змін в оточуючому людину середовищі, що виникають у результаті якихось подій, явищ, дій.

На рис. 7.1 представлена концептуальна модель, що показує загальний взаємозв'язок між різними частотами реалізації загроз і величинами збитків (ширина трикутника показує частоту реалізації загроз для різних розмірів збитку). Існує залежність: чим вище розмір збитку, тим нижча частота ризику. Також правильно і протилежне: чим менший розмір збитку, тим з більшою частотою цей збиток настає.

Нині вченими не розроблено уніфікованого підходу до математичного моделювання оцінок ризику. Натомість для формалізації ризику  $R$  широко використовується адитивно-мультиплікативна модель, що пов'язує між собою ймовірність виникнення події  $P_i$  (загроз) і відповідних їм небажаних наслідків  $W_i$ .

$$R = \sum P_i W_i, (1.1)$$

у випадку, коли  $i = 1$

$$R = PW(1.2)$$

За допомогою формули (1.1) можна пояснити як невизначеність щодо можливої появи події, що призводить до небажаних наслідків, так і масштаби цих наслідків. Ураховуючи, що  $0 \leq P \leq 1$  і нормований збиток  $0 \leq W \leq 1$ , її можна використати для аналізу ризику у вигляді чотирьох ідеалізованих ситуацій, що є звичним способом дослідження поведінки функцій у математиці:

$$а) P = 1, W = 0, R = 0.$$

Випадок відповідає ситуації, коли частота реалізації події велика, а величина наслідків для неї незначна. Нижній сегмент трикутника (рис. 1) відображає збитки, що характеризуються невеликим розміром збитку і настають досить часто. За таких умов організації вважають, що загальні втрати від збитків невеликої ваги сповна передбачувані. Тому вони, зазвичай, утримують їх у себе.

$$б) P = 0, W = 1, R = 0.$$

Випадок відповідає ситуації, коли подія спостерігається досить рідко, а величина наслідків для них значна. Цьому випадку відповідає верх-



ній сегмент трикутника (рис. 7.1). Він умовно показує катастрофічні збитки, що характеризуються великим розміром, але реалізуються не досить часто. Вартість цих збитків непередбачувана, незалежно від інтересів окремих осіб або групи. Організації вважають, що ці збитки пов'язані з високим рівнем ризику. Більшість організацій прагнуть передати такі ризики до моменту їхньої реалізації.

$$в) P = 0, W = 0, R = 0.$$

Випадок відповідає ситуації з досить рідкими подіями й незначними наслідками. Наприклад, організації часто зазнають збитків, що характеризуються низьким розміром і одночасно також низькою частотою. Вони, зазвичай, не мають значних фінансових або інших наслідків від таких збитків. Ця категорія збитків на трикутнику не представлена.

$$г) P \neq 0, W \neq 0, R \neq 0.$$

Випадок відповідає ситуації, коли спостерігаються різні частота події й наслідків. Вона може оцінюватись як небезпечна і характеризується відповідною величиною ризику. Цій ситуації відповідає середній сегмент трикутника. Організації можуть зберегти подібні ризики, а можуть прийняти рішення передати їх – залежно від того, чи готова компанія терпіти ризики або мати витрати при передачі ризику.

Організації також можуть зазнавати збитків, що характеризуються високим розміром і реалізуються досить часто. Очевидно, що такі ризики важко передати, і вони можуть призвести організацію до банкрутства.

Оцінка ризику має передбачати розвиток несприятливих подій, що розвиваються за різними сценаріями:

$$д) R = \sum_{ij} P_{ij} W_{ij},$$

де індекс  $i$  відноситься до події, а  $j$  – до даного сценарію.

Оцінка ризику, тобто прогнозування соціальних негараздів, технологічних катастроф і природних стихійних лих з урахуванням їхніх наслідків – основна ланка визначення загального рівня безпеки. Такий підхід має низку переваг порівняно з іншими методами оцінки безпеки. По-перше, цілком реально отримати кількісну оцінку очікуваного збитку; по-друге, є можливість порівняти та врахувати ризик від усіх можливих факторів, а також дати комплексну оцінку ризику.

### **Політичні ризики** [14; 19; 44]

З одного боку, в багатьох сучасних політичних дискусіях потреби людей розглядаються як такі, що пов'язані з певним ризиком. При цьому

аналіз різних вимірів потреби стає в нагоді при поясненні динаміки політичного конфлікту, в основі якого лежить мета досягнення безпеки. Отримана схема показує, як політичні гравці можуть зробити ймовірними й навіть конкурентними вимоги щодо безпеки. Аналіз показує також, як будь-яке мінімальне й начебто об'єктивне визначення потреби (наприклад, простого виживання окремого індивіда) компанії, групи, організації чи нації може бути розширене завдяки використанню п'яти вимірів: символічного значення на протипагу матеріальному, відносно-го на протипагу абсолютному, допоміжного на протипагу теперішньому та суспільного на протипагу фізичному. Визначення безпеки, так само як і інших цілей, нині є одним із основних завдань при формулюванні політичних вимог.

З другого боку, політичний ризик розглядають як ймовірність негативного впливу на діяльність суб'єктів економічних взаємовідносин з боку держави внаслідок реалізації її політичного курсу. В даному випадку ризики тісно пов'язані з політичною ситуацією в державі, реалізація яких може відбутися за умов:

- воєнних дій, локальних конфліктів, революції, державного перевороту;
- загострення внутрішньої політичної ситуації в країні внаслідок виборів, референдумів тощо;
- зміни політичного курсу держави (націоналізація, дефолт, конфіскація майна тощо);
- зміна геополітичної ситуації, загострення міждержавних відносин (введення санкцій, ембарго тощо).

Користуючись спеціально розробленими методиками, спеціалісти можуть встановити ступінь політичного ризику для кожної окремої галузі діяльності в кожній конкретній країні. Для цього багатьма міжнародними установами складаються рейтинги країн за їхніми політичними ризиками.

### ***Соціальні ризики*** [4; 15; 36]

Політичні ризики тісно пов'язані із соціальними й зумовлюють один одного. Вони виражаються в ризику конфліктів із суспільством і ризику, пов'язаному із працівниками власного підприємства.

Конфлікт із суспільством виникає у випадку, коли фірма займається діяльністю (навіть законодавчо не забороненою), що йде врозріз із інтересами певних соціальних груп.

Конфлікти в трудових колективах виникають при зниженні продуктивності праці, ефективності роботи підприємства, невиходах на роботу, саботажі, страйках тощо.

### ***Економічні ризики*** [26; 57; 60]

Проблема ризику посідає чільне місце в різних областях економічної науки. Разом з тим в економічній теорії проблема ризику тривалий час нехтувалася. Ризик як невід'ємна складова прийняття економічних рішень був визнаний лише після виходу в 40-х рр. минулого століття книги Дж. Фон Неймана і О. Моргенштерна, в якій американські вчені вперше дослідили проблему максимізації корисності індивідуума й прибутку фірми з урахуванням фактора ризику [51].

Теорія економічного ризику бурхливо розвивається впродовж останніх десятиріч. З ризиком пов'язані інвестиції, кредити, торгівля й узагалі підприємницька справа. На купівлі-продажі ризику сформувався багатомільярдний страховий бізнес. Тому економісти впевнені, що вже цього достатньо для того, щоб ризиком займатися ґрунтовно. Адже ризик є невід'ємною складовою будь-яких підприємницьких рішень. Вченими опрацьовані базові математичні моделі для ухвалення рішень в умовах ризику, викладені основні ідеї аналізу поведінки страхових компаній та їхніх клієнтів тощо. В економічній теорії ризик розглядається як невизначеність, що пов'язана з ухваленням рішень, реалізація яких відбувається впродовж заданого часу.

Нині економічний ризик розглядають як об'єктивно-суб'єктивну категорію, що пов'язана з подоланням невизначеності й конфліктності у ситуації неминучого вибору та відображає міру досягнення сподіваного результату, невдачі й відхилення від цілей з урахуванням впливу контрольованих і неконтрольованих чинників за наявності прямих і зворотних зв'язків.

### ***Фінансові ризики*** [25; 34; 57]

Проблема ризику посідає особливе місце в дослідженнях фінансових ризиків, включаючи й ринок цінних паперів. У фінансовій справі ризик визначається як відхилення сподіваних результатів від середньої або сподіваної величини. Його також розглядають як шанс мати збитки або одержати прибуток від інвестування у певний проект. Шанси одержати прибуток чи мати збитки можуть бути високі або низькі, залежно від рівня ризику, що пов'язано з певними інвестуваннями. При цьому ризик поділяють на дві категорії: рівень ризику, що визначається порівнянням ризикованості тих чи інших вкладів, і ризик часу, що фінансовою мовою іноді називають зростаючою функцією часу і що означає: чим довший термін вкладу, тим більший ризик.

### ***Страхові ризики*** [23; 28]

Однією з докладно опрацьованих сфер математики, пов'язаної з ризиками, є теорія страхування життя. Дана теорія розглядає життя лю-

дини як випадкову величину. Ключовою залежністю є функція виживання – ймовірність того, що людина доживе до певного віку (років). Однією з перших аналітичних залежностей цієї функції була функція Муавра, де основною змінною розглядався граничний вік. Першою спробою врахувати ризики, пов'язані з нещасними випадками, небезпечними професіями, була математична модель Мейкхема, де основні її складові дозволяли враховувати нещасні випадки, що не залежать від віку, а також ураховували вплив віку на смертність. В умовах стабільності, знаючи функцію виживання, можна ефективно організувати роботу страхових компаній і пенсійних фондів.

### ***Енергетичні ризики*** [21; 22]

На початку 70-х років у світі спостерігався бурхливий розвиток імовірного аналізу безпеки атомних станцій. До поняття «ризик» включалися імовірність події та її наслідки (викиди і скиди радіоактивних речовин за межі АЕС), імовірні кліматичні параметри в момент аварії, імовірність опромінення індивідуума різними способами, імовірність завдання збитків здоров'ю внаслідок отримання даної дози опромінення. Таким чином, за величину безпеки брався ризик для життя індивідуума, який проживає біля атомної станції, внаслідок можливих аварій на ній.

Згодом імовірнісний аналіз безпеки атомних станцій став використовуватись як спосіб оцінки безпеки конкретного блоку станції з точки зору ефективності функціонування систем безпеки й заходів щодо запобігання аварій. Величина ризику в цьому випадку стала оцінюватися як добуток імовірності викиду (скиду) радіоактивних речовин на ймовірність (частоту) такого викиду за рік, внаслідок чого стало можливим порівнювати стан безпеки різних блоків АЕС.

Пізніше відбулося ще більше спрощення ймовірного підходу до оцінки стану безпеки АЕС. Оскільки значні викиди (скиди) радіоактивних речовин мають місце тільки внаслідок руйнування активної зони, то критерієм безпеки розглядалася ймовірність (частота) руйнування (пошкодження) активної зони реактора за рік.

### ***Промислові ризики*** [1; 2; 30; 53]

Сьогодні найпоширенішим методом оцінки ймовірності реалізації подій з важкими наслідками на промислових об'єктах є загальний методичний підхід у вигляді дерева подій, що дає змогу визначати ймовірність виходу з ладу якогось вузла при відомих ймовірностях відмови його елементів.

У фундаментальних працях, присвячених науковим проблемам промислової безпеки, розглядаються індивідуальний і соціальний ризики, також розглянуті загальні проблеми теорії ризику, наведені конкретні

схеми його розрахунку у випадках значних промислових катастроф різної природи.

*Індивідуальний ризик* несе інформацію про поширення ризику у вигляді можливого ураження конкретного індивіда у певній точці простору при певному впливі. Кількісно він може бути розрахований у спосіб перемноження частоти реалізації загроз із смертельним наслідком на фактор зайнятості, що показує в частках одиниці часу знаходження індивіда в небезпечній зоні.

*Соціальний ризик* характеризує масштаб катастрофічності й визначається як залежність імовірності небажаних подій (частоти їх виникнення), що полягає в ураженні певного числа людей, які підпадають під дію вражаючих факторів у разі реалізації загрози, від деякої їх кількості.

Законодавство деяких країн використовує певні значення частоти аварії та кількість спричинених нею смертельних випадків для оцінки допустимого соціального ризику експлуатації того чи іншого об'єкта (наприклад, у Нідерландах аварія, що призведе до загибелі 10 осіб, може трапитись один раз упродовж 10 тисяч років).

### ***Будівельні ризики*** [1; 41; 48]

Вимоги забезпечення необхідної надійності є визначальними при розробленні заходів захисту споруд від надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру. На підставі розрахованих оцінок надійності споруд робиться вибір оптимального варіанту рішень. Таким чином, надійність, безпека й ризик зводяться до визначення ймовірності виходу окремих характеристик стану за межі допустимих значень упродовж розрахованого часу експлуатації. Прийнятна річна ймовірність руйнування унікальних споруд не має перевищувати  $10^{-5}$  –  $10^{-4}$ . При цьому оцінка збитків, що виникають внаслідок руйнування працюючих під навантаженням обладнання й конструкцій, очевидна, але не визначена. В межах даного напрямку під ризиком розуміють імовірність катастрофічного руйнування основних елементів обладнання й конструкцій потенційно небезпечних об'єктів, що апріорі відомі й можуть призвести до значних негативних наслідків.

### ***Воєнні ризики*** [40]

Об'єктами впливу небезпечних чинників розглядаються окремі військовослужбовці, групи або категорії військовослужбовців, особовий склад Збройних сил, населення регіону й країни в цілому, промислові й військові об'єкти, їхня інфраструктура, економіка держави, довкілля.

Величина загрози характеризується ризиком. За допомогою розрахованих оцінок ризику порівнюють стан безпеки військової служби між

з'єднаннями, об'єднаннями й видами Збройних сил, а також між категорія-ми військовослужбовців як у мирний час, так і під час воєнних операцій.

### **Геологічні ризики** [17; 33; 46; 54; 55]

Якість території як екологічного ресурсу геологічного простору характеризується можливістю даної ділянки літосфери для поселення й проживання на ній біоти, в тому числі для життєдіяльності людини. По суті – це оцінка оптимальності еколого-геологічної екосистеми в плані безпечного існування біоти в цілому й населення окремо. Тому вплив та умови, за яких можлива поява загрози завдання збитків людині, господарським об'єктам, довікілью розглядаються як чинники ризику. Або геологічний чинник ризику – вплив, що з різною ймовірністю призводить до виникнення екстремальної ситуації.

За типом функціональних зв'язків у системі «літосфера – біота» еколого-геохімічні чинники відповідно до екологічних функцій можна розділити на [9]: еколого-геохімічні, еколого-геофізичні, еколого-динамічні; за часом впливу – на постійні, періодичні, тимчасові; за площею впливу – на локальні, регіональні, глобальні. Від геологічних чинників значною мірою залежить безпека існування людини. Величина геологічного ризику для суспільства визначається кількістю людей, які загинули під час екстремальних геологічних ситуацій за одиницю часу.

### **Медичні ризики** [8; 50; 56]

Аналіз ризику в медичних дослідженнях – це комплекс дій для вивчення, аналізу та ідентифікації механізмів виникнення явищ, що мають значний вплив на спосіб життя і стан здоров'я людини, з метою запобігання згаданим явищам або протидії їх виникненню. Результат аналізу ризику – оцінка стану здоров'я частини населення, яка зазнає впливу з боку хімічних сполук і в якій очікується прояв шкідливих для здоров'я ефектів. Незважаючи на те, що сутність несприятливих ефектів може бути добре вивчена, основною трудностю оцінки ризиків є визначення їх ймовірності. Остання визначається двома чинниками:

- ймовірність того, що групи людей зазнають впливу різних рівнів забруднень;
- ймовірність того, що в даних осіб виникнуть шкідливі ефекти.

Ці чинники відповідають двом основним складовим аналізу ризику – впливу й ефектам.

### **Радіаційний ризик** [2; 8; 42]

Невпинне зростання кількості радіоактивних речовин у довкіллі, внаслідок чого людина й будь-які інші організми зазнають усе більшого

впливу іонізуючих випромінювань, зумовило актуальність вивчення проблеми їхньої дії. Проведені наукові дослідження в цій сфері показали, що вплив іонізуючого опромінення на організм людини має стохастичний характер (особливо в області малих доз), і тут фахівці оперують поняттям ризику як імовірністю заподіяння збитку здоров'ю людини при певній дозі опромінення.

Тому у випадку медичного ризику, як правило, не розглядається питання про причину та ймовірність виникнення небезпечних ситуацій (у разі забруднення довкілля або опромінення населення ймовірність події дорівнює одиниці), тобто проблема вивчення ризику набуває суто медичного характеру.

Випадок впливу іонізуючих випромінювань відповідає ситуації, коли спостерігається різна частота події та наслідків. Вона може оцінюватись як небезпечна й характеризуватися відповідною величиною ризику.

### **7.3. Управління ризиком**

Головний елемент управління ризиком – процес оптимального розподілу обмежених ресурсів для зниження різних видів ризику з метою досягнення такого рівня безпеки населення й навколишнього середовища, який тільки можна досягти з погляду економічних і соціальних чинників [5; 7].

*Управління ризиком* – розроблення та обґрунтування оптимальних процесів діяльності, спрямованих на ефективну реалізацію рішень у галузі забезпечення безпеки.

Що стосується багатьох продуктів генної інженерії, біотехнологій, хімічної промисловості, а також нових технологій, то тут, на жаль, маємо справу не з ризиком, а з невизначеністю. Проте досвід останніх років показав, що низка загроз, про які донедавна й не здогадувалися, потребують значних узгоджених зусиль як на національному, так і на глобальному рівнях. По суті, одне з головних завдань науки в області безпеки й ризику полягає в тому, щоб забезпечити швидке проходження шляху від невизначеності до ризику, позбавитися від необхідності діяти наважання, методом спроб і помилок. Це важливо й тому, що багатьма ризиками можна розумно керувати, а невизначеністю – ні.

Нині кілька міжнародних організацій розробили рекомендації для оцінки й управління ризиком, пов'язані із загрозами здоров'ю людині і станом навколишнього середовища внаслідок діяльності промислових й енергетичних комплексів. Це програма з навколишнього середовища (UNEP), Організація Об'єднаних Націй з промислового розвитку (UNIDO), Міжнародне агентство з атомної енергетики (IAEA) та Всесвітня організація охорони здоров'я (WHO).

На нашу думку, особливої уваги заслуговує заява Американської асоціації інженерних товариств від 1996 р. «Аналіз ризику. Процеси та застосування». В цитованому документі ключовим поняттям є «аналіз ризику», що включає три складові, наведені на рис. 7.2.



**Рис. 7.2. Компоненти «аналізу ризику» за версією Американської асоціації інженерних товариств**

Перший складник – оцінка ризику (*risk assessment*) включає наукові й технічні проблеми. Компоненти «оцінки ризику» в США наведено в табл. 7.2.

Таблиця 7.2

**Компоненти «оцінки ризику»**

Об'єктивні	Суб'єктивні
Оцінка джерела Оцінка впливу Оцінка ефектів впливу	Політика оцінки ризику
Характеристика ризику	

Другий складник управління ризиком (*risk management*) включає економічні, правові, політичні аспекти. Компоненти «управління ризиком» у США наведено в таблиці 7.3.

Таблиця 7.3

**Компоненти «управління ризиком»**

Об'єктивні	Суб'єктивні
Характеризований ризик	Сприйняття ризику
Порівняльна оцінка ризику	Політичний вплив
Оцінка вартості	Юридичний вплив
Оцінка вартість-вигода	Неохоплені аспекти
Керівні рішення	



Третій складник – комунікабельність ризику (*risk communication*) передбачає поширення інформації про ризик, що становить «послання – джерело (послання) – канал – абонент».

У згаданій Заяві Американської асоціації інженерних товариств зроблено низку рекомендацій:

- усім федеральним агентствам доцільно використовувати єдину термінологію у своїх рішеннях, а для цього необхідно прийняти єдину термінологію для процесу «аналіз ризику»;
- усім агентствам США, пов'язаним із небезпечними видами діяльності, природними й фінансовими ризиками, доцільно об'єднати свої зусилля з Координаційним комітетом аналізу ризику;
- усі соціальні цінності доцільно враховувати, виходячи з оцінки ризику;
- специфічні ризики здоров'ю (смертності) мають розглядатись як зменшення тривалості життя виділеної групи населення;
- аналіз «вартість-вигода», виражений у вартості відвернутого ризику, має стати основою для урядових рішень;
- вартість людського здоров'я (смерті) має бути виражена в доларах на одиницю часу скорочення тривалості життя. Основу цієї величини мають складати імовірніші оцінки зі статистичними верхніми й нижніми оцінками достовірності;
- регулюючим агентствам доцільно робити порівняльні оцінки ризику й аналіз на основі концепції «вартість-вигода»;
- характерний ризик для акцій, що передбачаються урядом, доцільно порівнювати зі звичайними ризиками, які зустрічаються у повсякденному житті. Основою для порівняння доцільно вибирати вартість, пов'язану з продовженням тривалості життя на основі статистичних даних;
- усі оцінки ризику, зроблені регулюючими агентствами, можуть базуватися на результатах наукових досліджень. Ці оцінки, крім того, повинні вивчатися незалежною експертизою, думка якої має бути доступною для широких верств громадськості;
- як регулюючі органи, так і наукові й інженерні сили, інші зацікавлені організації й громадськість мають брати участь у процесі аналізу ризику.

Нині методологія управління ризиком, заснована на виборі конкретної математичної моделі оцінки ризику, що залежить від кожної конкретної ситуації, набула широкого застосування в різних сферах людської діяльності. Як наслідок – існує значна кількість як самих моделей, так і підходів щодо моделювання оцінок ризику. Для цього використовуються три основні підходи щодо розроблення математичних моделей оцінки ризику:

1) *математичне моделювання*. Розробляються математичні моделі процесів, що призводять до небажаних наслідків для людини, суспільства та навколишнього середовища у разі використання шкідливих хімічних сполук тощо;

2) *експертний*. При використанні першого підходу для оцінки ризику часто зустрічаються випадки, коли недостатньо статистичних даних або не зовсім зрозумілі деякі принципові залежності. Тоді єдине джерело даних – експерти. Перед ними ставиться завдання ймовірнісної оцінки тих чи інших подій, пов'язаних з аналізом ризику;

3) *соціологічний*. За допомогою цього методу визначається сприйняття населенням і його окремими групами того чи іншого ризику. Для цього проводяться спеціальні соціологічні опитування, під час яких визначаються оцінки ризику, пов'язані з різними видами діяльності, що даються людьми.

Розглядаючи всі три підходи до оцінки ризику, слід зазначити, що вони мають різні галузі застосування, при цьому кожен із них не позбавлений окремих недоліків.

Рисунок 7.3 розкриває зв'язок між граничними вигодами й граничними витратами на заходи контролю щодо ризиків. При збільшенні інвестицій

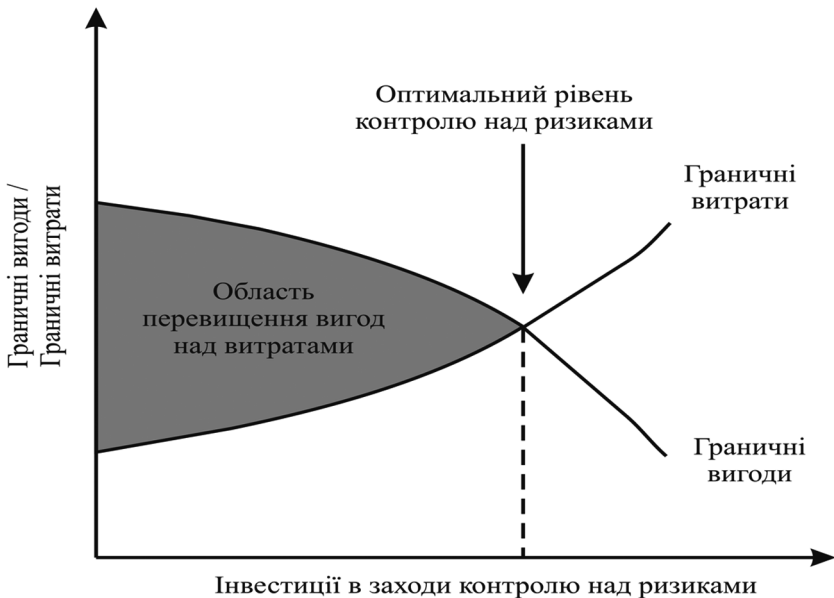


Рис. 7.3. Граничні вигоди та граничні витрати на заходи контролю над ризиками [58]

у заходи контролю додаткові або граничні витрати на ці заходи також зростають [58]. Тоді як граничні вигоди, пов'язані зі збитками, що контролюються, скорочуються, інвестиції в заходи контролю над ризиками зростають. Оптимальний рівень контролю ризиків – точка, в якій граничні вигоди дорівнюють граничним витратам (точка перетину двох кривих).

Метою органів забезпечення національної безпеки має бути не мінімізація витрат на використання заходів контролю. Навпаки, їх метою має стати визначення оптимального рівня контролю над ризиками. Цієї мети можна досягти за рахунок витрат на заходи контролю над ризиками доти, доки граничні витрати не порівнюються з граничними вигодами. Заштрихована область на рис. 7.3 позначає додатковий грошовий потік, отриманий від встановлення оптимального рівня заходів контролю над ризиками.

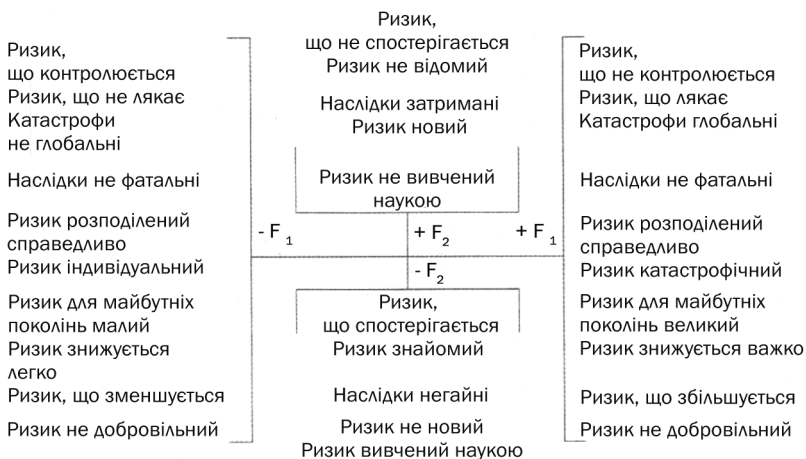
#### **7.4. Концепція «прийняттого ризику» – наріжний камінь стратегічного планування**

Категорія «прийняттого ризику» є основою методології, що дає змогу встановити рівень загрози – надмірний чи прийнятний, а також встановити межі для кількісного виміру рівня безпеки.

*Прийнятний ризик* – рівень індивідуального ризику, виправданий з економічної, соціальної й екологічної точок зору, що також є прийнятним для управлінського адміністративного органу [12; 13]. Важливу роль у сучасній оцінці індивідуального сприйняття людиною загроз і ризиків відіграють соціальні й географічні фактори, культурні традиції та психологія конкретних груп населення. Врахування географічного фактора спочатку передбачало реакцію людини на природні загрози, стихійні лиха, характерні для даного регіону. Нині рамки таких спостережень розширилися і враховують наслідки розвитку техніки й технологій.

За спостереженнями соціологів, при існуванні загрози люди виробляють для себе певну стратегію поведінки, що зменшує в них почуття невизначеності та страху. Тому при розбіжності існуючих оцінок ризику його образ, навіть при наявності доказів існування, з великими труднощами зникає зі свідомості людей. Коли в людей ще не склалася думка, спостерігається протилежна ситуація – вони терпляче ставляться до формулювання проблеми. Спостереження показують, що інформація про ризик, подана в різних формах (наприклад, дані про смертність або, навпаки, виживання), здатна змінити індивідуальне сприйняття ризику та вчинки людей [27]. На рис. 7.4 наведено результати факторного аналізу, виконаного за допомогою методу головних компонент, де головні компоненти – це дві нові (узагальнені) координати, впорядковані згідно з внеском кожної нової координати в повну мінливість (дисперсію) пер-

винного масиву даних. Учасникам експерименту (опитування) пропонувалося оцінити власне сприйняття ризику від різних подій і процесів.



**Рис. 7.4.** Результати багатомірної статистичної обробки (факторного аналізу) даних зі сприйняття ризиків різних подій і процесів [6]

У даному випадку головна компонента  $F_1$  залежить від десяти вихідних факторів, а головна компонента  $F_2$  – від п'яти факторів. Список факторів, що є факторними навантаженнями на головні компоненти  $F_1$  і  $F_2$ , свідчить, що в значення  $F_1$  основне навантаження вносять фактори контрольованості й залякування ризиком, а величину  $F_2$  визначають в основному спостережливості і знання про ризик. Найбільшими позитивними значеннями компонент  $F_1$  і  $F_2$  характеризуються наступні події та явища: біотехнології з ДНК, радіоактивні опади, аварії на АЕС, випробування ядерної зброї.

Ці та інші дослідження (про що йтиметься далі) засвідчили, що в масовій свідомості людей ризик корелюється з неможливістю прогнозування розвитку несприятливої ситуації, її некерованістю й очікуванням негативних наслідків.

Було доведено, що свідомість і рефлексія як функціональні механізми психічної регуляції діяльності людини докорінно змінюють її поведінку у ситуації існування реальної загрози. Вона визначається іншими, ніж у тварин, механізмами регуляції, як уже зазначалося, свідомістю й рефлексією, а варіантність рішень, що приймаються, – особистісними рисами. Так, люди з високою самооцінкою схильні недооцінювати ймовірність негативних наслідків ухвалених ними рішень, перебільшувати власні можливості щодо досягнення поставленої ними мети. Для них «поріг» небезпеки у разі, коли вони можуть відмовитися від даного рішення, зсунутий у бік більшої ймовірності щодо несприятливого результату, а для осіб з низькою самооцінкою – у бік меншої ймовірності.

Таким чином, характер можливих наслідків, у тому числі й збитків, людьми з різними системами цінностей оцінюється по-різному, що, у свою чергу, визначає, чи буде суб'єкт діяти у ситуації існування загрози, чи відмовиться. Його дії залежать від того, як, будучи рефлексуючим суб'єктом, він усвідомлює ситуацію, зставляє її зі своїми можливостями. В цьому випадку ризик постає як імовірнісна характеристика дій людини, що регулюється рефлексивним механізмом [19; 24].

Тепер, коли забезпечення безпеки людини потребує значних матеріальних витрат, важливого значення набуває проблема оптимізації. З усією гостротою постає питання про те, який рівень безпеки є прийнятним, тобто забезпечує досягнення максимальної вигоди за мінімальною небезпекою. Від відповіді на це питання значною мірою залежать як добробут людини, її безпека, так і темпи та масштаби економічних і соціальних перетворень у країні. Зрештою, її національна безпека.

Визнано, що основу стратегії управління безпекою людини має становити *концепція прийнятної (ненульового) ризику*. Вона визнає факт недосяжності абсолютної безпеки. Існуюча донедавна концепція нульо-

вого ризику завдала значного збитку народному господарству, здоров'ю людей, навколишньому середовищу не тільки України. Чорнобильська аварія довела помилковість даної концепції. Зокрема, досвід управління надзвичайною ситуацією під час землетрусу 1989 р. у Каліфорнії показав, що врахування величини ризику при організації попереджувальних заходів дає змогу уникнути багатьох трагічних наслідків.

Можна навести й багато інших прикладів з різних сфер життєдіяльності людини. Так, під час «холодної війни» між СРСР і США міністр оборони США Роберт Макнамара запропонував такий критерій прийнятності збитку для ядерної війни [11]: втрати 25–30 % населення і 50–70 % промислового потенціалу, яких можуть зазнати США у разі попадання на територію США 400 боєзарядів. Суттєве перевищення цих критеріїв стало стимулом для початку ведення переговорів спершу з обмеження, а потім і скорочення ядерних озброєнь.

Стратегія управління безпеки може ґрунтуватися на виборі рівня ризику в межах від мінімального (який вважається досить малим) до максимально допустимого. Так, у Нідерландах при плануванні промислової діяльності разом із географічними, економічними та політичними картами використовуються й карти ризику для території країни. Щоб побудувати промислове підприємство та ввести його в експлуатацію, конструкторам необхідно кількісно визначити рівень ризику від його експлуатації та обґрунтувати його прийнятність. При ліцензуванні нового підприємства додатково вимагається карта ризику району, де розташовується це підприємство. На цій карті мають бути показані замкнуті лінії однакового ризику, кожна з яких відповідає числовим значенням імовірності смерті індивідуума впродовж року:  $10^{-5}$ ,  $10^{-6}$ ,  $10^{-7}$ . Основою для побудови таких карт ризику має бути аналіз спільного прояву в просторі та часі екзо- й ендегенних катастрофічних процесів і картографування окремих видів загроз. Таким чином, мінімізується збиток і досягається компроміс між необхідністю витрат на підвищення безпеки людини й очікуваною вигодою.

Пропонується кілька стратегій управління безпекою, основу яких становить концепція прийняттого ризику [1; 48]:

- запобігання причин виникнення надзвичайних ситуацій аж до відмови від продукції небезпечних виробництв, закриття аварійних об'єктів тощо;
- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій у випадку, коли неможливо відвернути причини катастроф (будівництво захисних споруд, дамб, створення підземної економіки, завчасна евакуація населення тощо);
- пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій, запровадження стабілізаційних і компенсаційних заходів.

З точки зору головної мети управління найпридатнішою безпекою є мінімізація ризику, тобто реалізація першої та другої стратегій. Однак на практиці вони не завжди можливі. Найімовірнішим є поєднання всіх трьох видів стратегій.

Сучасний стан розвитку України, існування значної кількості загроз потребують постійної уваги задля забезпечення національної безпеки країни. Потрібна державна політика у сфері керування ризиками. У такій ситуації вельми важливим елементом концепції прийнятного ризику є керування стратегічними ризиками [13].

*Стратегічні ризики* – це ймовірні збитки для національних інтересів держави і погіршення перспектив її стабільного розвитку, що пов'язане з двома групами факторів: зовнішніми – негативними змінами міжнародного становища держави, насамперед у політичній та економічній сферах внаслідок несприятливих тенденцій світового розвитку; внутрішніми – можливістю кризового розвитку соціально-економічної системи або створенням передумов для такого розвитку, в тому числі внаслідок прийняття неефективних чи неприйняття стратегічних рішень із пріоритетних політичних, воєнно-політичних, економічних, соціально-економічних тощо аспектів розвитку держави [11].

Існування стратегічних ризиків в Україні зумовлено тим, що сьогодні суспільство знаходиться в точці біфуркації, коли державі необхідно приймати відповідальні політичні рішення, що можуть суттєво вплинути на якість життя, економічний розвиток, соціально-політичний клімат у країні.

Принциповими особливостями категорії стратегічного ризику, що відрізняють його від звичайного, є [1; 12; 13]:

- імовірнісний характер загроз, комбінація яких щоразу є випадковою величиною. При цьому самі загрози зумовлені не тільки наявними й потенційними джерелами та факторами небезпеки, а й недостатньо ефективною системою захисту людини, суспільства, держави, довкілля;
- вимірністю й кількісною інтерпретацією загроз, що оцінюються і порівнюються між собою на основі використання кваліметричних та експертно-аналітичних методів;
- виокремлення з усієї низки ризиків тих, що складають загрозу національній безпеці й сталому розвитку на середньо- й довготривалу перспективу.

Очевидно, що основним завданням керування у сфері національної безпеки є відвертання або зниження до прийнятного рівня стратегічних ризиків, спрямованих на сталий розвиток і безпеку людини, суспільства, держави, довкілля.

При цьому механізмами досягнення мети є політичні, адміністративні, правові, економічні й технічні рішення (методи й засоби), а оберне-

ним зв'язком у системі керування – моніторинг стратегічних загроз із передачею відповідної інформації в органи забезпечення національної безпеки. Важливою і складною проблемою керування є визначення складу стратегічних ризиків.

Стратегічні ризики можуть бути класифіковані за масштабами реалізації загроз (планетарні, міжнародні, регіональні), за масштабами реалізації загроз (зовнішні, внутрішні), за сферами реалізації (політичні, воєнні, економічні, соціальні, екологічні, техногенні, інформаційні тощо).

Реалізація концепції «прийнятних ризиків» з урахуванням стратегічних ризиків передбачає, з одного боку, визначення життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави, які відчувають і можуть відчувати у середньо- і довготривалій перспективі реальні загрози. З другого боку – структурування цих загроз за відповідними областями і сферами життєдіяльності країни.

Аналіз проблем у цій сфері можна розділити на чотири стадії [12]: концепції – моделі – принципи – рішення.

Спочатку фахівцям із проблем математичного моделювання має бути запропонована концепція, що підтримується керівництвом країни й фахівцями з питань керування ризиками. Мають бути задані базові точки й визначена система пріоритетів, а також надані ресурси, які країна може спрямувати в цю сферу.

На основі опрацьованої концепції мають бути розроблені дослідницькі програми. Зокрема, важливого значення набувають програми, пов'язані з комп'ютерним моделюванням. Ураховуючи, що відповідні органи країни володіють значними масивами інформації, математичне моделювання має передусім допомогти впорядкувати інформаційні потоки та знайти «слабкі місця» – необхідну інформацію, якої поки що в нас немає. На даному етапі на всіх рівнях організації особливо важливо виокремити основні змінні, параметри порядку.

Основним результатом попереднього етапу має стати картина, панорама, система ризиків, можливостей країни в цій сфері діяльності, причинно-наслідкових зв'язків. Співставлення цілей і можливостей, прив'язка до конкретного соціально-економічного й організаційно-технічного середовища дає змогу сформулювати основні принципи, що можуть стати базою для опрацювання політики в цій сфері.

Концепція прийнятного ризику вимагає не тільки вивчення факторів і джерел підвищеного ризику, а й передбачення перебігу подій, оцінки наслідків соціогенних, природних і техногенних катастроф. Знаючи ймовірність таких катастроф і очікувану величину втрат, можна уникнути в низці випадків важких катастроф, знаходячи альтернативні рішення, послабити їхню силу, передбачити ефективні компенсацій-



ні механізми. А розроблення нормативних актів – законів, постанов, інструкцій – не тільки сприяє реалізації намічених заходів щодо безпеки, але і є необхідним правовим елементом управління, що сприяє зниженню стратегічного ризику.

## **Висновки**

Імовірнісний характер природних, соціальних і технологічних процесів, а також багатоваріантність матеріальних та ідеологічних співвідношень, що мають суб'єкти соціального життя, породжують невизначеність, яка зумовлює об'єктивне існування ризику. Разом з ними через наявність багатьох непрогнозованих, випадкових, суб'єктивних обставин відбуваються різні відхилення від очікуваного результату стратегічного планування.

Отже, все викладене визначає неоднозначність передбачень у суспільному житті та неможливість керувати суспільством як жорстко детермінованою системою. Недотримання цього принципу може перетворити наше суспільство у повноцінне «суспільство ризику», головною особливістю якого є те, що коли для індустріального суспільства характерний розподіл благ, то для суспільства ризику – розподіл загроз різного походження й зумовлених ними ризиків.

В умовах світової фінансової та економічної кризи управління ризиком у сфері національної безпеки набуває вкрай важливого значення. Нині визнано, що основу стратегії управління безпекою людини, суспільства та держави має становити концепція «прийнятного ризику».

Що важливо для стратегічного планування – вона визнає факт недосяжності абсолютної безпеки. Концепція «прийнятного ризику» переконливо доводить, що за нинішніх умов від відповіді на запитання про те, який рівень безпеки є прийнятним, значною мірою залежать темпи та масштаби політичних, економічних і соціальних перетворень, зрештою, й безпека людини, суспільства, держави.

---

1. Азанов, С. Н. Надежность технических систем и техногенный риск / С. Н. Азанов, С. Н. Вингородский, А. И. Половко, С. В. Гуров. – СПб. : СПб Лесотехническая академия, 1998. – 119 с.

2. Акимов, В. А. Природные и техногенные ситуации: опасности, угрозы, риски / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев. – М. : ЗАО ФИД «Деловой экспресс», 2001. – 344 с.

3. Алексеенко, В. А. Биосфера и жизнедеятельность / В. А. Алексеенко, Л. П. Алексеенко. – М. : Логос, 2002. – 212 с.

4. Альгин, А. Риск и его роль в общественной жизни / А. Альгин. – М. : Мысль, 1981. – 187 с.

5. Бачкаи, Т. Хозяйственный риск и методы его измерения / Т. Бачкаи, Д. Месена, Д. Мико. – М. : Экономика, 1979. – 184 с.

6. Бек, У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек. – М. : «Прогресс – Традиция», 2000. – 384 с.
7. Бруз, В. В. Историографические исследования проблем безопасности // Военная мысль / В. В. Бру. – 2004. – № 6. – С. 37–44.
8. Ваганов, П. А. Экологические риски / П. А. Ваганов, Манг-Сунг Им. – СПб. : Изд-во С.- Петерб. ун-та, 2001. – 152 с.
9. Вернадский, В. И. Биосфера и ноосфера / В. И. Вернадский. – М. : Наука, 1989. – 261 с.
10. Вильсон, А. Дж. Энтропийное моделирование сложных систем / А. Дж. Вильсон. – М. : Наука, 1978. – 248 с.
11. Вишняков, Я. Д. Общая теория рисков / Я. Д. Вишняков, Н. Н. Радаев. – М. : Академия, 2008. – 368 с.
12. Воробьев, Ю. Л. Национальная безопасность и управление стратегическими рисками в России // Пробл. безопасности при чрезв. ситуациях / Ю. Л. Воробьев. – 2002. – № 5. – С. 6–14.
13. Горбулін В. П. Системно-концептуальні засади національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ» «Євроатлантик-інформ», 2007. – 592 с.
14. Глобальные вызовы, угрозы и опасности современности. Приоритеты политики обеспечения национальной безопасности России / под общ. ред. А. В. Возженникова. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 224 с.
15. Давыдов, А. А. Системный подход в социологии: законы социальных систем / А. А. Давыдов. – М. : Эдиториал УРСС, 2004. – 256 с.
16. Даймон, Дж. Коллапс. Почему одни общества выживают, а другие умирают / Дж. Даймон. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. – 762 с.
17. Дзекцер, Е. Геологическая опасность и риск (методологическое исследование) / Е. Дзекцер // Инж. геология. – 1992. – № 6. – С. 3–10.
18. Елохин, А. Н. Анализ и управление риском: теория и практика / А. Н. Елохин. – М. : Лукойл, 2000. – 185 с.
19. Качинський, А. Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем / А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ» «Євроатлантик-інформ», 2006. – 336 с.
20. Качинський, А. Б. Безпека, загрози та ризик / А. Б. Качинський. – К. : ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. – 472 с.
21. Кесслер, Г. Ядерная энергетика / Г. Кесслер. – М. : Энергоиздат, 1986. – 264 с.
22. Кини, Р. Размещение энергетических объектов: выбор решений / Р. Кини. – М. : Энергоиздат, 1983. – 320 с. 23.
23. Королев, В. Ю. Математические основы теории риска / В. Ю. Королев, В. Е. Бенинг, С. Я. Шоргин. – М. : ФИЗМАТЛИТ, 2007. – 54 с.
24. Костров, А. В. Защита населения и территорий: семантический анализ, синтез и формализация терминов / А. В. Костров, А. А. Ткачев // ВИНТИ. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2000. – № 6. – С. 24–47.
25. Леоненко, М. М. Теоретико-ймовірнісні та статистичні методи в економітриці та фінансовій математиці / М. М. Леоненко, Ю. С. Мишура, В. М. Пархоменко, М. Й. Ядренко. – К. : Інформтехніка, 1995. – 380 с.
26. Лециньський, О. Л. Економічний ризик та методи його вимірювання / О. Л. Лециньський, О. В. Школьній. – К. : «Дельта», 2005. – 112 с.
27. Луман, Н. Понятие риска / Н. Луман // THESIS. – 1994. – № 5. – С. 135–160.
28. Мак, Т. Математика рискованого страхування / Т. Мак. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2005. – 432 с.
29. Маньков, В. Д. Безопасность общества и человека в современном мире / В. Д. Маньков. – СПб. : Политехника, 2005. – 551 с.
30. Маршал, В. Основные опасности химических производств / В. Маршал. – М. : Мир, 1989. – 672 с.

31. *Мінцберг, Г.* Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К. : Видавництво Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
32. *Мяжков, С. М.* География природного риска / С. М. Мяжков. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 224 с.
33. *Наливкин, Д. В.* Ураганы, бури и смерчи. – М. : Наука, 1969. – 120 с.
34. *Нікбахт, Е.* Фінанси / Е. Нікбахт, А. Гроппеллі. – К. : Основи, 1993. – 383 с.
35. *Ортвин, Ренн.* Три десятилетия исследования риска: достижения и новые горизонты / Ренн Ортвин // Вопросы анализа риска. – 1999, Т. 1. – № 1. – С. 80–90.
36. *Основы экономической безопасности.* (Государство, регион, предприятие, личность) / под редакцией Е. А. Олейникова. – М. : ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1997. – 288 с.
37. *Петрик, В. М.* Соціально-правові основи інформаційної безпеки: навч. посіб. / В. М. Петрик, А. М. Кузьменко, В. В. Остроухов. – К. : Росава, 2007. – 496 с.
38. *Петров, В. К.* Устойчивость государства / В. К. Петров, С. Г. Селиванов. – М. : Экономика, 2005. – 491 с.
39. *Половко, А. И.* Надежность технических систем и техногенный риск / А. И. Половко, С. В. Гуров. – СПб. : СПб Лесотехническая академия, 1998. – 119 с.
40. *Радаев, Н. Н.* Показатели риска и управления безопасностью военной службы / Н. Н. Радаев // Военная мысль. – 1999. – № 4. – С. 48–56.
41. *Радаев, Н. Н.* Элементы теории риска эксплуатации потенциально опасных объектов / Н. Н. Радаев. – М. : РВСН, 2000. – 323 с.
42. *Радикация.* Дозы. Эффекты. Риск. – М. : Мир, 1988. – 79 с.
43. *Семенченко, А. І.* Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України / А. І. Семенченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 429 с.
44. *Соколов, А.* Политический риск: от теории к практике / А. Соколов. – М. : Поколение, 2009. – 144 с.
45. *Солнцева, Г. Н.* Когда и почему рискуют люди (опыт психологического анализа феномена риска) / Г. Н. Солнцева // Человек. – 2001. – № 2. – С. 102–112.
46. *Стихийные бедствия:* изучение и методы борьбы. – М. : Прогресс, 1978. – 439 с.
47. *Стоун, Д.* Парадокс політики. Мистецтво ухвалення політичних рішень / Д. Стоун. – К. : Альтернативи, 2000. – 304 с.
48. *Управление* риском: Устойчивое развитие. Синергетика. – М. : Наука, 2000. – 431 с. (Серия «Кибернетика: неограниченные возможности и возможные ограничения»).
49. *Федулов, Г. В.* О терминологии в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций / Г. В. Федулов, А. А. Акимов, Ю. Ю. Корнейчук // ВИНТИ. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 2001. – № 4. – С. 200–214.
50. *Флейс Дж.* Статистические методы для изучения таблиц долей и пропорций / Дж. Флейс. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 319 с.
51. *Фон Нейман Дж.* Теория игр и экономическое поведение / Фон Нейман Дж., О. Моргенштерн. – М. : Наука, 1960. – 708 с.
52. *Хасси, Д.* Стратегия и планирование / Д. Хасси. – СПб. : Питер, 2001. – 384 с.
53. *Хенли, Э. Дж.* Надежность технических систем и оценка риска / Э. Дж. Хенли, Х. Кумамото. – М. : Машиностроение, 1981. – 526 с.
54. *Шахраманьян, М. А.* Оценка сейсмического риска и прогноз последствий землетрясений в зонах спасения населения (теория и практика) / М. А. Шахраманьян, В. А. Акимов, К. А. Козлов. – М. : ВНИИ ГОЧС, 2000. – 222 с.
55. *Экологические функции литосферы* / В. Т. Трофимов. – М. : Изд-во МГУ, 2000. – 432 с.

56. *Экология, охрана природы, экологическая безопасность.* – М. : Изд-во МНЭПУ, 2000. – 648 с.

57. *Экономическая и национальная безопасность: Учебник / под ред. д. э. н., проф. Л. П. Гончаренко.* – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 534 с.

58. *Элиот, М. У.* Основы финансирования риска / М. У. Элиот. – М. : Инфра-М, 2007. – 138 с.

59. *Ярочкин, В. И.* Секьюритология – наука о безопасности жизнедеятельности / В. И. Ясочкин. – М. : Ось-89, 2000. – 400 с.

60. *Ястремський, О.* Основи теорії економічного ризику / О. Ястремський. – К. : «АртЕк», 1997. – 248 с.

## РОЗДІЛ 8.

### ВІД СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ – ДО СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

*Мета останнього кроку – завершити перехід від стратегічного планування до стратегічного менеджменту, реалізуючи затверджені доктрини, концепції, стратегії, державні програми та цільові плани в усій системі забезпечення національної безпеки. Стратегічні документи втілюються в життя за допомогою чотирьох типів політики впровадження: кооптації, компромісу, герестики й риторики. При цьому досягається низка послідовних практичних результатів: аналізуються необхідні передумови для цюнайкращого впровадження; вибору належних підходів до впровадження; реалізації моніторингу процесу впровадження стратегічних документів; здійснення підсумкового оцінювання; перегляду і коригування стратегічних документів. Доктрини, концепції, стратегії тощо потрібні також для координації діяльності суб'єктів національної безпеки, численних фахівців і технічних працівників, задіяних у процесі їх реалізації.*

#### 8.1. Типи політики впровадження

Постійний стратегічний менеджмент дає змогу вчасно помічати і враховувати всі важливі зміни, що відбуваються під час циклу стратегічних змін. Але тільки починаючи із середини 1970-х років науковці дедалі більше уваги почали приділяти процесу впровадження документів стратегічного рівня у сферу національної безпеки.

Хоча їх ефективне запровадження дає багато вигід, попередні дослідження були пов'язані не зі стратегічними документами, а радше з ухваленням рішень. Найважливіша серед вигід – успішне досягнення поставлених цілей завдяки розв'язанню нагальних проблем. Зворотним боком першої вигоди є уникнення типових причин неспроможності впровадити визначені доктрини, концепції, стратегії тощо. Зрештою, важлива вигода – це більший авторитет політичного керівництва, яке переконливо обґрунтувало й успішно реалізувало зміни в державі.

Вирішальними у разі вибору та впровадження стратегічних документів, особливо стратегії, є два аспекти [1]: *якість* і *прихильність* щодо них. Вони дають змогу звузити діапазон оптимальних дій, привести до вибору та реалізації одного з чотирьох можливих типів впровадження стратегії (рис. 8.1).

Якість стратегії	Прихильність до стратегії	
	Стратегія консультанта 2	Необхідна стратегія 4
	Невідповідна стратегія 1	Обмежена стратегія 3

**Рис. 8.1. Результати процесу розроблення стратегії [1]**

Де, з огляду на зазначене, можна застосувати чотири основні політики впровадження Стратегії НБ [11] – кооптації, компромісу, герестики й риторики?

*Кооптація* як спосіб впровадження Стратегії НБ можливий лише за умови, коли зміну в політиці представники основних кіл політичної еліти вважають сумісною зі своїми фундаментальними цінностями.

Щодо *компромісу*, то тут важлива модифікація пропозицій політики, що роблять їх політично прийнятнішими. Можлива зміна стратегічного курсу державної політики національної безпеки з метою досягнення компромісу для ухвалення відповідної політики, тобто можливе сповільнення темпів впровадження для більшої політичної здійсненності цієї політики.

*Герестика* – такий спосіб впровадження Стратегії НБ, що має на меті одержання переваг завдяки маніпуляції обставинами, за якими робиться її вибір.

*Риторика* – найпоширеніша політика впровадження, в основу якої покладено застосування переконливого мовлення. З одного боку, риторика дає правильну й доречну інформацію, що пояснює імовірні наслідки запропонованої Стратегії НБ. З другого – подає хибну й недостовірну інформацію, що приховує імовірні наслідки запропонованої стратегії.

Правильний вибір політики впровадження стратегічних документів у сфері національної безпеки дає змогу зосередити зусилля й ресурси для реалізації потенціалу економічного розвитку й тим самим забезпечити ефективний і безпечний розвиток усіх сфер життєдіяльності людини, суспільства та держави.

## **8.2. Передумови досконалого впровадження**

Ган Л. і Гогвуд Б. [5] розглядають десять необхідних передумов для досконалого впровадження.

*Обставини, що залежать від організації, не накладають суворих обмежень.* Деякі перешкоди (матеріальні, політичні, економічні тощо) на шляху впровадження перебувають за межами контролю управлінців,

оскільки вони не залежать від політики та організації, відповідальної за впровадження.

*Для стратегічних документів необхідні належний час і достатні ресурси.* Ця умова частково накладається на попередню в тому розумінні, що вона часто потрапляє до категорії зовнішніх обмежень.

*Потрібна комбінація ресурсів має бути наявною.* Попри відсутність будь-яких обмежень на загальні ресурси, на кожній стадії процесу запровадження має бути наявною певна комбінація ресурсів. Здебільшого відповідає за такі кризи при впровадженні управлінський персонал.

*Політика, яку необхідно реалізувати, спирається на незаперечну теорію причини й наслідку.* Іноді доктрини, концепції, стратегії тощо виявляються неефективними не тому, що вони впроваджуються неякісно, а через свою непридатність. Тобто державна політика національної безпеки може будуватися на неадекватному розумінні проблеми, яку треба розв'язувати, її причин і засобів розв'язання. Тому проблеми впровадження можна розв'язувати лише завдяки кращому аналізу на стадіях визначення проблеми та вибору варіантів процесу вироблення політики.

*Зв'язок між причиною й наслідком є прямим, і між ними рідко бувають проміжні ланки.* Чим довший ланцюг причинності, тим численніші взаємні зв'язки між ланками й тим складніший процес впровадження. Інакше кажучи, чим більше ланок має ланцюг, тим більший ризик, що деякі з них неправильно сприймуть або недбало реалізують.

*Зовнішня залежність є мінімальною.* Умовою успішного впровадження є наявність єдиної впроваджувальної організації (наприклад, РНБО), що задля досягнення успіху не залежала б від інших установ, або якщо така залежність існуватиме, то вона має бути мінімальною.

*Розуміння та узгодженість з приводу цілей.* Навіть якщо стратегічні цілі з початку були усвідомлені та узгоджені, це не означає, що такий стан справ зберігатиметься впродовж усього періоду реалізації стратегічного документа, оскільки цілі є схильними до множинності, розширення та заміщення. Будь-яка з цих тенденцій ускладнює процес запровадження. Тому вимагається повне розуміння цілей, яких треба досягти, згода з приводу цих цілей та наявність цих умов упродовж усього процесу впровадження.

*Завдання, цілковито визначені у правильній послідовності.* Суть умови в тому, що просовуючись до узгоджених цілей, можна докладно і в ідеальній послідовності визначити завдання кожного з учасників. Природно, залишаються управлінські проблеми гарантії вчасного й належного виконання цих завдань і, за необхідності, належного коригування цього процесу.

*Наявність доведеної комунікації та координування.* Тут передумовою є наявність доведеної комунікації між різними організаціями

й установами, причетними до реалізації доктрин, концепцій, стратегій тощо, та координації їхніх зусиль. Для цього необхідно мати централізовану систему управління. Природно, що координація не є простою справою передачі інформації або створення належних структур управління – вона передбачає використання влади.

*Структури управління можуть вимагати цілковитого послуху.* На практиці в організаціях й установах завжди буває фракційність, між організаціями можуть існувати конфлікти інтересів, конкуренція або диспути статутного характеру, а особи, наділені формальними повноваженнями вимагати співпраці, можуть не мати достатньо влади. Тому ця умова є останньою і, можливо, найбільш недосяжною для досконалого впровадження стратегічних документів.

### 8.3. Підходи до впровадження

Проблема швидкого й відносно безперешкодного впровадження стратегічних документів актуальна для всіх спільнот. Адже вибір альтернативних стратегій – це вибір курсу держави. Йому властива безкомпромісна боротьба різних груп інтересів і тиску, політичних партій та об'єднань. Найвагомими негативними чинниками, що можуть суттєво вплинути на процес впровадження стратегічних документів у сфері національної безпеки України є:

- відсутність національної стратегії розвитку держави та суспільства на середньо- та довгострокову перспективу;
- недосконалість і суперечливість чинного законодавства у сфері національної безпеки;
- часта трансформація урядових коаліцій, що призводить до періодичних загострень внутрішньополітичної ситуації в державі;
- заполітизованість зацікавлених суспільних груп;
- відмінності в поглядах на основні напрями державної політики між сходом і заходом, територіальна специфіка Криму;
- незадовільний стан Збройних сил України та інших складових сектору безпеки держави.

Нині організації, установи (або їх низка) впроваджують доктрини, концепції, стратегії та плани за допомогою системи стратегічного планування.

*Системи стратегічного планування* – це інституційні механізми або домовленості, щоб стратегічно керувати процесом упровадження обраних стратегій. Існує п'ять типів таких систем [2].

При цьому важливо усвідомити, що кожна система містить комплекс домовленостей, що надають повноваження певним «акторам» і збільшують вірогідність урегулювання деяких проблем і втілення деяких стратегій.



### ***Модель менеджменту «з нашаруванням компонентів»***

Мета цього підходу – ефективно поєднати внутрішнє й зовнішнє середовище завдяки розробленню та впровадженню комплексу стратегій, що охоплювали б всі рівні та функціональні підрозділи. Він заснований на класичному варіанті системи стратегічного планування з нашаруванням компонентів. Це – класичний процес стратегічного планування за принципом «згори донизу, знизу догори» у стилі корпорацій, поширений у приватному секторі. У першому циклі планування створюють стратегічний план – від найнижчого рівня організації, у межах загальних цілей, завдань та інших указівок, визначених нагорі; на кожному наступному рівні план переглядають та коригують. У другому циклі складають операційний план для впровадження стратегічного плану. У першому та другому циклах планувальники намагаються ефективно скоординувати дії різних рівнів і функціональних підрозділів, а також поєднати внутрішнє й зовнішнє середовища. Цей процес повторюється у межах схеми, визначеної загальною стратегією організації.

### ***Менеджмент стратегічних проблем***

Системи менеджменту стратегічних проблем – найпоширеніша форма інституціалізованого стратегічного планування й менеджменту в державних установах та організаціях. У цих системах не роблять спроби так само тісно інтегрувати між собою стратегії для різних рівнів та функціональних підрозділів організацій, як при менеджменті з нашаруванням компонентів. Це пов'язано з тим, що у даному випадку проблеми мають різний часовий вимір, стосуються різних напрямів діяльності й не мусять розглядатись у світлі всіх інших проблем.

Багато державних організацій та установ системи забезпечення національної безпеки постійно мають декілька чинних робочих груп, проте мало які переходять до наступного кроку, тобто до створення й застосування системи менеджменту стратегічних проблем. Здебільшого вони не вибудовують загальної схеми своїх цілей та завдань, не вишукують ретельно всіх стратегічних проблем і не намагаються пересвідчитися, що обрані стратегії загалом дійсно забезпечують вищу ефективність.

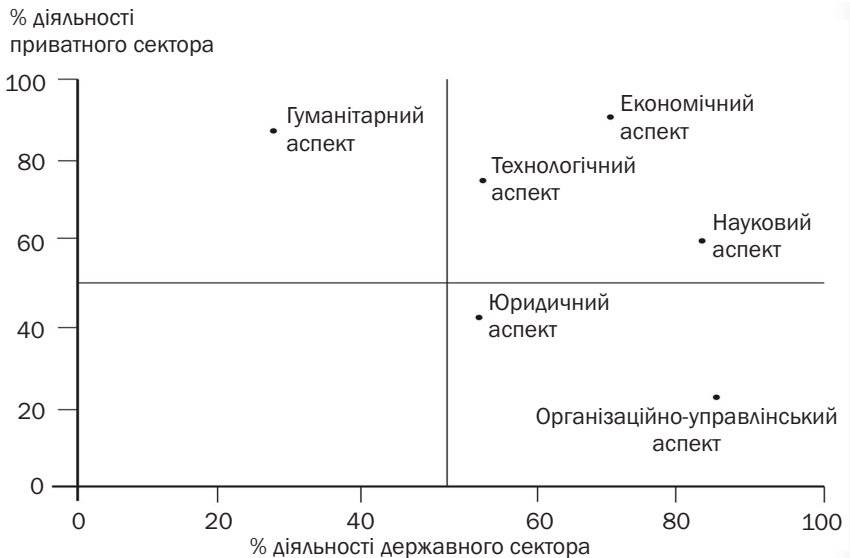
### ***Контрактна модель***

Модель, що стає все популярнішим підходом до інституціалізації стратегічного менеджменту. У цій моделі є «центр», що визначає стратегічні завдання для всієї підконтрольної території або організації, наглядає за діяльністю та забезпечує цілісність усієї системи. Керівники окремих підрозділів та їхні підлеглі мають право робити все, що, на їхню думку, потрібно або бажано для належного виконання відповідних зав-

дань, якщо тільки їхні дії не суперечать закону. Такий підхід дає змогу центрові й окремим підрозділам зосередитися на тому, що важливо для кожного з них. У такій системі центр має свій стратегічний план, а кожний з підрозділів – свій.

### ***Портфельний менеджмент***

При цьому підході стратегічні документи розташовують уздовж шкали того чи іншого показника, що має стратегічне значення. Ці позиції зазвичай відображають привабливість або потрібність конкретних компонентів (від високої до низької) та здатність організації або громади забезпечувати те, що потрібно. Методи портфельного підходу досить гнучкі – шкали стратегічних показників можна побудувати перпендикулярно одна до одної й відповідно розташувати окремі компоненти на утворені матриці (рис. 8.2).



**Рис. 8.2. Приклад «портфеля» пріоритетів державної політики відвертання загроз екологічній безпеці**

### ***Менеджмент на основі цілей та контрольних індикаторів***

Цей підхід застосовують на рівні громади або регіону. Його завдання – домогтися принципової згоди стосовно глобальних цілей або індикаторів, до яких незалежні групи, підрозділи або організації могли б спрямувати свою енергію. Тут консенсус стосовно цілей та індикаторів – наближений заміник корпоративного контролю при менедж-

менті з нашаруванням компонентів. При консенсусі й загальній підтримці нових стратегій ця модель буває доволі ефективною. Хоча існує п'ять загальних типів систем стратегічного планування, кожна реальна система, здебільшого, містить одночасно елементи п'яти типів.

#### **8.4. Моніторинг процесу впровадження стратегічних документів**

Наступним проміжним результатом є забезпечення того, щоб ухвалені доктрини, концепції, стратегії тощо під час упровадження зберігали всі важливі риси. Цей крок є передумовою наступного кроку – повнозначного оцінювання та суттєвим елементом успішного впровадження. Його завданням є специфікація діяльності, пов'язаної з реалізацією державної політики національної безпеки, та виявлення її наслідків. Як вважається [6], це не просто справа попередньої специфікації, а об'єкт *безперервного моніторингу*.

Цілком результативний моніторинг потребуватиме початкової конкретизації того, що має означати реалізація стратегій, державних програм або цільових планів у сфері національної безпеки: неможливо виміряти відхилення від невизначених норм. Сюди входить пов'язування цілей, зазначених у стратегічних документах, з орієнтирами політики. Понад те, доведеться визначити ступінь толерантності при досягненні цих цілей СЗНБ та її суб'єктами – наскільки і на який період часу можна відхилятися загалом і на якому рівні?

Моніторинг потребує нагромадження інформації про ступінь реалізації цілі. Це може потребувати планування спеціальних процедур збору та обробки інформації, оскільки адміністративні дані можуть виявитися непридатними для цілей моніторингу. При цьому є актуальним створення ефективної системи моніторингу за допомогою усталеної шкали індикаторів, що свідчили б про негативний розвиток подій у суспільстві загалом і в конкретних сферах життєдіяльності. Для цього А. Возженніков [4] пропонує використовувати можливості методу факторного аналізу.

У запропонованій ним моделі моніторингу під *фактором* розуміють узагальнюючий термін, що визначає основні причини змін у тій чи іншій сфері суспільного життя. Фактори не мають внутрішньої ієрархії, а їх значимість залежить від конкретної ситуації. Під *індикатором* розуміють основний показник імовірної причини послаблення чи посилення національної безпеки. Їх послідовність при розкритті фактора також умовна. Абсолютні значення індикаторів у моделі можуть бути не відображені (вони важливі під час аналізу), але сам індикатор заміряє зміни будь-яких сторін фактора по числовій шкалі від +2 до -2.

Знаки «+», «-» використовуються для відображення направленості як самого індикатора, так і в цілому національної безпеки (+2, +1 – поліпшення ситуації; 0 – збереження статус-кво; -1, -2 – погіршення ситуації). Не всі індикатори є обов'язковими для оцінки експертами. Можна оцінити в цілому фактор для більшості індикаторів із цілком визначеною похибкою. Оцінкам +2, +1, 0, -1, -2 притаманний експертний характер (хоча вони можуть ґрунтуватися на точній емпіричній інформації). Основою моделі є інтерактивна матриця (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

**Інтерактивна матриця моделі моніторингу національної безпеки [4]**

№ з/п	Фактори національної безпеки	№ з/п	Індикатори	Оцінка
1.	Середовище Природно-кліматичні умови	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	Стан питної води Небезпечне виробництво Шкідливі викиди Відходи небезпечних виробництв Вилучення ґрунтів Клімат Лиха та катастрофи (стихійні, промислові, провокаційні) Підтоплення, обвали, зсуви Землетруси, вулканічна активність Урагани, смерчі	
Сума оцінок за фактором				
2.	Ресурси	11 12 13 14 15 16	Земельні ресурси (якість і ціна, частка людського фактора, доступ) Лісові пасовища Надра (використання, доступ, користувач, дивіденди) Забезпечення й темпи розроблення природних багатств Водні ресурси Рівень самозабезпеченості основними споживчими ресурсами	
Сума оцінок за фактором				
3.	Демографія	17 18 19 20 21 22 23 24	Розселення по території, ступінь і динаміка урбанізації Динаміка чисельності (народжуваність, смертність) Етнічні пропорції Розлучення Змішаність шлюбів Тривалість життя, захворюваність Рівень і якість життя, динаміка зайнятості Освіта	

Продовження таблиці

№ з/п	Фактори національної безпеки	№ з/п	Індикатори	Оцінка
Сума оцінок за фактором				
4.	Міграція	25 26 27 28	Біженці Переселенці Тимчасові жителі Концентрація вихідців із сусідніх держав у прикордонних районах	
Сума оцінок за фактором				
5.	Держава	29 30 31 32 33 34 35 36 37	Сила і спроможність у управлінні країною Взаємовідносини із суспільством Зверхність законів Турбота про інтереси особистості Розвиненість силових інститутів Принципи забезпечення національної безпеки Авторитет у світі Дотримання прав людини Правова база	
Сума оцінок за фактором				
6.	Політика	38 39 40 41 42 43	Етнополітичні процеси Багатопартійність Різноманітність форм власності Відносини по лінії «державна – суспільство», «державна – особистість» Демократія Компетентність політичних лідерів	
Сума оцінок за фактором				
7.	Економіка	44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56	Споживання важливих видів продукції Забезпечення товарами тривалого використання Динаміка виробництва Стан фінансово-бюджетної та кредитної системи Дефіцит бюджету Забезпечення фінансовими ресурсами важливих державних потреб, розрахункова дисципліна Державний внутрішній і зовнішній борг Убудованість у світову економіку Частка іноземної власності в національному багатстві Розвиненість ринкових структур Структура власності, ступінь завершеності процесу перерозподілу національного майна, частка власників у загальній чисельності населення Активність населення Криміногенна ситуація	

Продовження таблиці

№ з/п	Фактори національної безпеки	№ з/п	Індикатори	Оцінка
Сума оцінок за фактором				
8.	Соціальна сфера	57 58 59 60 61 62	Соціальна активність населення Динаміка цін Рівень і використання податків Зайнятість і безробіття Престижність праці Соціально-професійна мобільність (просування етнічних груп, зміна статусу, етносів у трудовій діяльності, наявність маргіналів та їх склад)	
Сума оцінок за фактором				
9.	Культура	63 64 65 66 67	Загальна культура (традиційні свята й обряди, історичний екскурс) Політична культура Професійна культура Релігійне життя (конфесійний склад, наявність і доступність храмів, можливість здійснення духовних потреб, наявність і стан святинь та їхня роль у державі) Мовна культура	
Сума оцінок за фактором				
10.	Освіта	68 69 70 71 72	Шкільна освіта Дошкільна освіта Вища освіта Доступність освіти Забезпеченість кадрами	
Сума оцінок за фактором				
11.	Інформація	73 74 75 76 77 78	Направленість інформаційних потоків та їхня інтенсивність Структура інформації Склад ЗМІ Характер програм Етнічний склад журналістів і телеведучих Інформаційно-психологічний вплив	
Сума оцінок за фактором				
12.	Соціальна сфера	79 80 81 82 83	Групові вимоги і скарги Колишні конфлікти й колективні травми Етнічні стереотипи (позитивні, негативні, поширення і використання, образливі прізвиська, офіційна протидія) Зміни в самосвідомості (співвідношення етнічного і цивільного, місцевого і регіонального, відродження старих ідентичностей і нових) Міфи, жахи та чутки Наявність групової ідеї та ідеології Рівень толерантності (міжгрупова ворожнеча, сутички та насильство)	

Закінчення таблиці

№ з/п	Фактори національної безпеки	№ з/п	Індикатори	Оцінка
Сума оцінок за фактором				
13.	Зовнішні умови	84	Наявність і вплив діаспори	
		85	Стабільність у сусідніх державах	
		86	Вплив на державу глобального суперництва	
		87	Розвиток зовнішніх зв'язків	
		88	Співробітництво з регіональними і глобальними системами безпеки	
		89	Зовнішньоекономічні зв'язки	
		90	Зовнішні воєнно-політичні зв'язки	
		91	Розвиток міжнародного права	
		92	Зв'язки та співробітництво з державами СНД	
		93	Зовнішній імідж України	
		94	Накопичення озброєння	
		95	Спрямованість воєнно-політичних блоків	
Сума оцінок за фактором				
14.	Наука і техніка	96	Стан фундаментальних і правових досліджень	
		97	Стан НДДКР в інтересах безпеки	
		98	Відплив наукового потенціалу за кордон	
		99	Доступ до технологій	
		100	Кадрова база науки	
		101	Науково-технічний потенціал	
		102	Виробничий потенціал	
		103	Технологічна самостійність	
		104	Направленість науково-технічного потенціалу	
		105	Використання досягнень науково-технічного прогресу	
		106	Розроблення і використання критеріїв з підвищення конкурентоспроможності українського науково-технічного потенціалу	
		107	Протидія науково-технічній розвідці та промислового шпигунству	
Сума оцінок за фактором				
15	Воєнно-політичні фактори	108	Боєготовність ЗС	
		109	Забезпечення озброєнням і технікою	
		110	Морально-психологічний склад особового складу	
		111	Кадровий потенціал	
		112	Поширення ЗМУ	
Сума оцінок за фактором				
16.	Фактори, що синтезують вплив людини на навколишнє середовище	113	Система забезпечення безпеки в природній і технологічній сферах	
		114	Нові технології	
		115	Затрати держави	
		116	Шкідливі виробництва	
Сума оцінок за фактором				
Сума оцінок за моделлю				

Щодо аналізу державної політики національної безпеки, то моніторинг може виконувати чотири основні функції [7].

1. *Узгодженість*. Моніторинг допомагає визначити, чи узгоджуються дії адміністраторів і персоналу програм, а також інших стейкхолдерів зі стандартами й процедурами, встановленими законодавчими органами державного регулювання й професійними організаціями.

2. *Аудит*. Моніторинг допомагає визначити, чи дійсно ресурси й послуги, орієнтовані на певні цільові групи, доходять до них.

3. *Звітуння*. Моніторинг надає інформацію, що допомагає скласти звіт щодо соціальних та економічних змін, які настають після практичної реалізації широкого комплексу альтернатив політики й державних програм після певного часу.

4. *Пояснення*. Моніторинг також надає інформацію, що допомагає пояснити, чому наслідки альтернатив політики й державних програм відрізняються.

Загалом моніторинг не означає лише нагромадження даних. Він потребує вироблення рішень з приводу того, до яких дій вдатися, якщо діяльність надміру відхиляється від бажаних цілей. Таким чином, моніторинг стосується контролю та реалізації влади [5].

Тому за доцільне вважаємо закінчити цей підрозділ критичним розбором раціонально-вичерпної теорії, відомої під назвою *теорема неможливості Ерроу*. Ця теорема, розроблена лауреатом Нобелівської премії Кенетом Ерроу, демонструє, що для виробників рішень у демократичному суспільстві не існує можливості задовольнити вимогам раціонально-вичерпної теорії.

Один із висновків Ерроу полягає в тому, що індивідуальні вибори не можуть бути підсумовані через процедури голосування за мажоритарною системою абсолютної більшості з метою вироблення колективного рішення, що забезпечить єдиний найкращий варіант розв'язання проблеми для всіх партій. Ця неможливість вироблення на основі підсумованих індивідуальних виборів колективного рішення, що передбачає транзитивні пріоритети, характеризується як *парадокс виборців*.

Індивіди можуть робити раціональний вибір – на технічних, економічних, правових, соціальних або субстантивних засадах, але принцип абсолютної більшості не забезпечує раціонального колективного вибору. Теорема неможливості Ерроу заснована на припущеннях, згідно з якими в будь-якій групі існують щонайменше два індивіди або групи й вони обиратимуть щонайменше з трьох альтернатив. Ерроу визначає п'ять «нормальних умов» будь-якої демократичної процедури вироблення рішень [12; 14]:



1) *необмеженість варіантів вибору*, тобто всі можливі комбінації індивідуальних пріоритетів мають бути повністю взяті до уваги у процесі розроблення колективного варіанту вибору;

2) *невикривленість колективного варіанту вибору*, тобто колективні варіанти вибору мають послідовно відображати індивідуальні варіанти вибору;

3) *незалежність від не релевантних альтернатив*, тобто варіанти вибору мають бути обмежені певною множиною альтернатив, що є незалежними від усіх інших;

4) *суверенітет громадян*, тобто колективні варіанти вибору не мають бути обмежені апріорними варіантами вибору;

5) *відсутність диктату*, тобто жоден індивід або група не можуть визначати результати колективних варіантів вибору, нав'язуючи свої пріоритети іншим.

Щоб уникнути дилеми циклічних пріоритетів, можна делегувати права колективного вибору незначній кількості виробників рішень (наприклад, експертам), від котрих можна очікувати консенсусу, а отже, і транзитивного вибору [7]. Хоча це розв'язує проблему не-транзитивних пріоритетів, проте все одно порушує умови суверенітету громадян і відсутності диктату. Або ж ми могли б упровадити додаткові альтернативи, сподіваючись, що це зможе забезпечити базис для консенсусу. Це порушує умову незалежності від не релевантних альтернатив. На практиці обидві процедури застосовуються у політичних системах, що формально виявляють відданість мажоритарному принципу абсолютної більшості. Оскільки вони не дотримуються однієї або більшої кількості «нормальних умов» Ерроу, вони мають результатом варіанти вибору, описані як другорядні.

## 8.5. Підсумкове оцінювання

Успішне впровадження має містити й підсумкове оцінювання, щоби з'ясувати, чи організації насправді вдалося досягти стратегічних цілей. Оцінювання стратегічних документів з позицій їхніх початкових цілей може призвести до висновку про їх неспроможність, але цей висновок видається хибним, оскільки початковий задум може бути нереалізованим.

При підсумковому оцінюванні часто розмежовують такі дві категорії [2]: вихідні дані та результати. Вихідні дані – це фактичні дії, поведінка, продукти або інші прямі наслідки стратегічних змін. Результати ж – це суть вихідних даних у контексті конкретної організації, тобто їхнє ширше значення.

Іншими словами, вихідні дані – це фактичні зміни, що відбулися, а результати – інтерпретація цих змін.

Термін *оцінювання* має декілька споріднених значень, кожне з яких відноситься до застосування певної шкали цінностей і наслідків альтернатив політики й державних програм. Оцінювання – продукування інформації щодо вартості або цінності наслідків політики [3; 9; 13].

Хоча оцінювання й пов'язане з наслідками втілення стратегії, важливо його не відкладати. Розпочинати оцінювання можна як на стадіях вибору варіанта дій, так і проектування програм державної політики національної безпеки, заделегідь визначившись із видом необхідної інформації. Якщо наслідки політики мають цінність, то це означає, що цілі програми досягнені.

Б. Гогвуд і Л. Ган [5] стверджують, що ранні стадії оцінювання дають вигреш, оскільки виносять конфлікти на поверхню і можуть сигналізувати про потребу залагодити їх за можливості ефективної реалізації програми. Разом з тим таке з'ясування може призвести до втрати політичної підтримки в разі виникнення протиріччя між життєдіяльністю програми з погляду впроваджуваності та з погляду політичної підтримки. Пошук декларацій про цілі може також виявити розбіжності між політикою й практикою управління. На їхню думку, це свідчить про бажання коригування цілей або діяльності, що потребують узгодження.

В. Данн вважає, що основна риса оцінювання полягає в тому, що його результатом є твердження оціночного характеру. Воно має наступні риси, що відрізняють його від інших політико-аналітичних методів [7].

1. *Зосередженість на цінностях*. Оцінювання, на відміну від моніторингу, зосереджує увагу на судженнях стосовно бажаності або цінності альтернатив політики й державних програм. Оцінювання – це головним чином намагання зібрати інформацію про очікувані й неочікувані наслідки дій щодо політики. Оскільки доцільність цілей і завдань політики завжди може бути поставлена під сумнів, оцінювання передбачає процедури оцінювання самих цілей і завдань.

2. *Взаємозалежність між фактом і цінністю*. Оцінювальні твердження залежать так само від «фактів», як і від «цінностей». Твердження про те, що конкретна альтернатива стратегії або державної програми набула високого (або низького) рівня дієвості, потребує не лише того, щоб наслідки цієї політики були цінними для певного індивіда, групи або суспільства в цілому; воно потребує також, щоб наслідки політики дійсно були результатом дій, виконаних для

розв'язання конкретної проблеми. Отже, моніторинг є передумовою оцінювання.

3. *Орієнтація на минуле й сучасність*. Оціночні твердження, на відміну від обстоювальних тверджень, створених через рекомендацію, орієнтуються на минулі й сучасні наслідки, а не на майбутні. Оцінюванню притаманний ретроспективний характер і воно відбувається після виконання дій (за фактом). Рекомендації, хоча вона й передбачає ціннісні припущення, притаманний прогностичний характер і вона відбувається до виконання дій (за очікуваннями).

4. *Дуалізм цінностей*. Цінностям, що лежать в основі оціночних тверджень, притаманний дуальний характер, оскільки вони можуть розглядатись як цілі і як засоби. Оцінювання нагадує рекомендацію тією мірою, якою певна цінність (наприклад, здоров'я) може розглядатися як внутрішньо притаманна (бажана сама по собі), так і побічна (бажана тому, що вона веде до якоїсь іншої цілі). Цінності часто впорядковуються у вигляді ієрархії, що відображає відносну важливість і взаємозалежність цілей і завдань.

Таблиця 8.2

### Критерії оцінювання політики [7]

Різновид критерію	Питання	Приклад критерію
Результативність	Чи отримано наслідок, що має цінність?	Одиниця послуг
Ефективність	Скільки зусиль потребувало отримання наслідку, що має цінність?	Витрати на одиницю Чиста вигода Відношення вигід і витрат
Адекватність	До якої міри отримання наслідку, що має цінність, розв'язує проблему?	Фіксовані витрати (проблема типу I) Фіксована результативність (проблема типу II)
Справедливість	Чи розподілені вигоди й витрати рівномірно між різними групами?	Критерій Парето Критерій Калдора-Хікса Критерій Ролза
Відповідність потребам	Чи реалізують наслідки політики потреби, пріоритети або цінності конкретних груп?	Узгодженість із результатами опитувань громадян
Доцільність	Чи є бажані наслідки (завдання) дійсно вартими уваги або цінними?	Державні програми мають бути як справедливими, так і ефективними

Оцінювання під час аналізу політики виконує декілька функцій [7]:

- надає надійну та обґрунтовану інформацію стосовно дієвості політики. Виявляє міру, до якої реалізуються конкретні цілі;

- сприяє поліпшенню й критичному осмисленню цінностей, що лежать в основі вибору цілей і завдань;
- сприяє застосуванню інших політико-аналітичних методів, у тому числі структурування проблеми й рекомендації. Оцінювання може також сприяти визначенню нових або переглянутих альтернатив політики, показуючи, що альтернатива політики, якій раніше надавалася перевага, має бути відкинута й замінена новою (табл. 8.2).

Далі постає необхідність операціоналізації цих критеріїв у певній формі, яку можна було б вимірювати. Безпосереднє вимірювання досягнення цілей може бути непрактичним і потребуватиме застосування непрямих показників або ж комбінації всіх наведених вище показників.

Необхідно зазначити, що там, де цілі нечітко сформульовані або не визначені у будь-якій вимірюваній формі, критерії успіху є нечіткими.

Враховуючи той факт, що оцінювання має два взаємопов'язані аспекти – використання різноманітних методів для здійснення моніторингу наслідків альтернатив і програм державної політики, визначених стратегічними документами, й застосування певного комплексу цінностей з метою визначення цінності цих наслідків для певного індивіда, групи або суспільства в цілому автор [7] виокремлює декілька різних підходів до оцінювання політики: псевдооцінювання, формальне оцінювання й оцінювання з позицій теорії рішень.

*Псевдооцінювання* – це підхід, що використовує описативні методи з метою продукування надійної та обґрунтованої інформації щодо наслідків політики без спроб поставити під сумнів значення або цінність цих наслідків для осіб, груп чи суспільства в цілому.

*Формальне оцінювання* – це підхід, що використовує описативні методи з метою продукування надійної й обґрунтованої інформації щодо наслідків політики, але оцінює такі наслідки на основі завдань політики або державної програми, що формально проголошені виробниками політики й адміністраторами програм. Основним припущенням цього оцінювання є те, що формально проголошені цілі й завдання є відповідними критеріями міри значення або цінності політики та програм.

*Оцінювання з позицій теорії рішень* – це підхід, що використовує описативні методи з метою продукування надійної та обґрунтованої інформації щодо наслідків політики, що експліцитно цінуються великою кількістю учасників політики. Основне розходження між оцінюванням з позицій теорії рішень, з одного боку, й псевдооціню-

ванням і формальним оцінюванням, з іншого, полягає в тому, що оцінювання з позицій теорії рішень намагається виявити й зробити експліцитними як приховані, так і очевидні цілі й завдання учасників політики (табл. 8.3).

Таблиця 8.3

### Методики оцінювання політики відповідно до трьох підходів [7]

Підхід	Методика
Псевдооцінювання	Графічне відображення Табличне відображення Індексція Аналіз контрольних рядів
Формальне оцінювання	Відображення завдань Прояснення цінностей Критика цінностей Відображення обмежень Аналіз перехресних впливів Дисконтування
Оцінювання з позицій теорії рішень	Мозковий штурм Аналіз аргументації Прогнозування політики на основі методу Делі Аналіз обслудування користувачів

Нарешті, підхід з аналізу досягнення стратегічних цілей, зазначених у стратегіях, державних програмах і цільових планах, до оцінювання не просто пов'язаний із здійсненням коректного в технічному сенсі оцінювання; у ньому слід враховувати те, як споживаються й використовуються результати оцінювання.

## 8.6. Перегляд і коригування

Може скластися враження, що пройшовши попередні стадії – від аналізу необхідних передумов для досконалого впровадження до оцінювання, ми досягли кінця процесу стратегічного планування. Але це не так. Оскільки ми нехтуємо наслідками оцінювання, завершенням і переходом до нового циклу стратегічних змін.

Стратегічні документи можуть перестати діяти з чотирьох основних причин:

- першим чинником, що впливає на потребу перегляду або припинення політики, зазначеної у стратегічних документах, є те, що проблеми, які постають перед суспільством, весь час змінюються. Тому виникає потреба розроблення нових або коригування старих стра-

тегічних документів, а те, що колись було рішенням, в один момент може перетворитися на нову проблему. Однак мінливість проблем дає нагоду ще раз подумати про стратегічну ідею при розробленні нових стратегічних документів або про перепланування наявних;

- ресурси, використовувані для розв'язання суспільних проблем, також змінюються. Стратегічні документи як такі можуть бути правильними, однак немає достатньої кількості ресурсів для їх запровадження – отже, немає й достатнього прогресу при розв'язанні проблем, для яких стратегії, державні програми або цільові плани призначені;

- змінюється не тільки природа проблем, а й загальноприйняті способи їх розв'язання. Можливо, саме у сфері національної безпеки необхідна особлива обережність, коли різні підходи, пов'язані з конкретною проблемою, використовуються в різних доктринах, концепціях, стратегіях. Така їх взаємодія може призвести до результатів, яких насправді ніхто не бажає;

- може змінитися геополітична, політична, економічна тощо ситуація.

У кожному з чотирьох випадків той чи інший стратегічний документ може сам стати безпосередньою причиною для започаткування нового раунду стратегічних змін. Особливо це важливо для політики наступництва [5; 8].

*Політика наступництва* – це збалансована здатність СЗНБ та її суб'єктів запроваджувати стратегії, програми, цільові плани тощо під час їх поточного циклу зі спроможністю результативно здійснити політику наступництва у майбутніх циклах.

У цьому контексті, наприклад, для українського суспільства Стратегія національної безпеки є важливою з огляду на:

- розуміння динаміки й спрямованості подій. До визначення стратегії наявна ситуація найчастіше трактується як хаос, криза або катастрофа, і лише стратегія вперше оцінює реальні перспективи ситуації та наявні в ній ресурси, що дають змогу досягти поставлених цілей;

- спадкоємність. Прем'єр-міністр або уряд – особи не постійні, але якщо є Стратегія НБ, то є й гарантія, що глава уряду не почне здійснювати чергові дрібні проекти;

- утвердження суспільної довіри до влади завдяки дотриманню державної політики оприлюдненої Стратегії НБ;

- забезпечення консолідації політичних сил навколо Стратегії НБ;
- розстановку орієнтирів і пріоритетів для поточної діяльності, для середньо- та короткотермінових проектів, що не мають суперечити Стратегії НБ;

- диктування етапів просування до зазначеної мети;
- підстави для аналізу і критики. Для суспільства принципово важливим є те, щоб критичний аналіз не зводився тільки до звинувачування влади в дрібних гріхах, а був виваженою професійною, діловою розмовою.

У разі перегляду чи коригування стратегічних документів важливо звернутися до політико-аналітичної процедури рекомендування, яка надає аналітикам можливість продукування інформації про вірогідність того, що майбутні способи дії матимуть результатом наслідки, які представляють цінність для певного індивіда, групи або суспільства в цілому.

Процедура рекомендації передбачає трансформування інформації стосовно майбутностей політики в інформацію про дії щодо політики, яка матиме результатом важливі (цінні) наслідки. Рекомендація конкретної дії щодо політики потребує попередньої інформації про майбутні наслідки діяльності згідно з різними альтернативами. Крім того, розроблення рекомендацій щодо політики потребує також, щоб ми визначали, які альтернативи політики є найбільш цінними й чому.

Питання про дію потребують, щоб аналітики робили вибір з-поміж багатьох обстоювальних тверджень про те, що слід робити. Обстоювальні твердження мають декілька відмінних характеристик. Обстоювальні твердження є такі [7].

1. *Здійсненними*. Обстоювальні твердження фокусуються на діях, що можна виконати для розв'язання проблем політики. Хоча обстоювальні твердження потребують попередньої інформації про те, що може статися й що має цінність, вони виходять за межі питань «факту» й «цінності» та включають аргументи стосовно конкретних дій, що задовольняють потреби, цінності й можливості вдосконалення.

2. *Орієнтованими на майбутнє*. Обстоювальні твердження є орієнтованими на майбутнє, оскільки вони передують моменту, коли виконуються дії (за очікуванням). У той час як політико-аналітичні процедури моніторингу й оцінювання є ретроспективними, оскільки вони засновуються після того, як дії виконані (за фактом), прогнозування й рекомендація застосовуються з огляду на майбутнє (за очікуванням).

3. *Обтяженими цінностями*. Обстоювальні твердження залежать настільки ж від «фактів», наскільки й від «цінностей». Твердження про те, що слід прийняти конкретну альтернативу політики, потребує не лише того, щоб рекомендована дія мала передбачені наслідки, воно також потребує, щоб передбачені наслідки представляли цінність для індивідів, груп або суспільства в цілому.

4. *Складними в етичному плані.* Цінності, що лежать в основі обстоювальних тверджень, є складними в етичному плані. Певна цінність (наприклад, здоров'я) може розглядатись як внутрішня і зовнішня. *Внутрішні цінності* – такі, що цінуються самі по собі; *зовнішні цінності* – ті, які цінуються тому, що вони продукують якусь іншу цінність. Здоров'я можна розглядати як самоцінність і як умову, необхідну для реалізації інших цінностей, зокрема й безпеки, свободи й самореалізації. Аналогічно демократичне партнерство може цінуватися як самостійність (внутрішня цінність) і засіб забезпечення політичної стабільності (зовнішня цінність).

У межах політики наступництва, використовуючи політико-аналітичну процедуру рекомендування, можна зробити наступні настанови щодо збереження, зміни та припинення дії стратегічних документів у сфері національної безпеки [3; 5; 9; 10].

### **Збереження**

1. *Щоб зберегти чинні стратегічні документи, не домагайтеся великих змін у структурі СЗНБ та її суб'єктів.*

2. *Щоб зберегти або мінімально модифікувати чинні стратегічні документи, покладайтеся на цільові відгуки ключових стейкхолдерів, а також залучайте прихильників.*

### **Зміна**

1. *Зміна стратегій, програм і планів може виявитися складнішим завданням, ніж прийняття цих первинних документів.*

2. *Щоб полегшити перехід до нових стратегічних документів, треба суттєво змінити чинні правила.*

3. *Щоб здійснити кардинальні зміни, покладайтеся на відповідальних осіб, від яких залежать принципові рішення у сфері національної безпеки.*

4. *Зважте, чи не можна побудувати нову систему стратегічних документів, не руйнуючи старої?*

### **Припинення**

1. *Розглядайте припинення дії доктрин, концепцій, стратегій тощо як крайній варіант.*

2. *Удавайтеся до «менеджменту скорочення діяльності», коли потрібно буде припинити дію деяких стратегічних документів.*

З огляду на викладене, основні механізми запровадження, перегляду або припинення дії стратегічних документів треба розглядати як такі, що зумовлені розумінням безпеки держави як невід'ємної



складової системи міжнародної безпеки, необхідності виконання взятих на себе Україною відповідно до укладених міжнародних договорів (угод) зобов'язань, врахування реалій сучасної міжнародної ситуації, сучасного стану і характеру внутрішнього розвитку країни.

## Висновки

Процес змін не закінчується ухваленням стратегічних документів. Без їх ефективного впровадження важливі проблеми так і залишаться не розв'язаними. Тому запровадження слід розглядати як продовження циклу стратегічних змін у напрямку до його кінцевої мети – врегулювання проблем у сфері національної безпеки, що передусім стали причиною для проведення змін.

Запровадження треба ретельно планувати та координувати. Успішне впровадження нових стратегій, державних програм і цільових планів у сфері національної безпеки залежить передусім від уміння фахівців, а також відповідальних осіб здобувати й застосовувати на практиці нові знання й досвід. У них має бути можливість досягнути нові ідеї й адаптувати їх до реальних умов.

На останньому етапі стратегічного циклу змін політичне керівництво держави, відповідальні особи у сфері національної безпеки, стейкхолдери переглядають стратегічні документи, які стали результатом попередніх кроків або виникли у процесі їхнього втілення, щоб визначити, що з ними робити далі – зберегти, змінити чи припинити їхню дію.

Припинення дії стратегічних документів – крайній варіант зміни курсу державної політики у сфері національної безпеки.

---

1. *Боумэн, К.* Стратегия на практике / К. Боумэн. – СПб. : Питер, 2003. – 250 с.

2. *Брайсон, Дж. М.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Дж. М. Брайтон. – Львів: Літопис, 2004. – 352 с.

3. *Веймер, Д.* Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Веймер, Е. Вайнінг. – К. : Основи, 1998. – 654 с.

4. *Возженников, А. В.* Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А. В. Возженников. – М. : НПО «МОДУЛЬ», 2000. – 240 с.

5. *Гогвуд, Б.* Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган. – К. : Основи, 2004. – 396 с.

6. *Горбулін, В. П.* Системно-концептуальні засади національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП «НВЦ» «Євроатлантикінформ», 2007. – 592 с.

7. *Данн, В. Н.* Державна політика: вступ до аналізу / В. Н. Данн. – Одеса. : АО БАХВА, 2005. – 504 с.

8. *Колбеч, Г. К.* Політика: Основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2004. – 127 с.
9. *Мінцберг, Г.* Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К. : Вид-во Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
10. *Парсонс, В.* Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.
11. *Тертичка, В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
13. *Томас, Р.* Количественный анализ хозяйственных операций и управленческих решений / Р. Томас. – М. : Изд-во «Дело и сервис», 2003. – 432 с.
14. *Хасси, Д.* Стратегия и планирование / Д. Хасси. – СПб. : Питер, 2001. – 384 с.
15. *Эдоус, М.* Методы принятия решений / М. Эдоус, Р. Стэнфорд. – М. : Изд-во ЮНИТИ, 1997. – 590 с.

# ЗМІСТ

ДО ЧИТАЧА.....	3
ПЕРЕДМОВА.....	7
<b>РОЗДІЛ 1. НАЦІОНАЛЬНІ ЦІННОСТІ, ІНТЕРЕСИ ТА ЦІЛІ – ОСНОВА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b> .....	19
1.1 Національні цінності – основа просування держави обраним стратегічним курсом.....	20
1.2. Національні інтереси як реальні мотиви дій нації та держави.....	32
1.3. Національні цілі – визначальний елемент стратегічного планування.....	43
ВИСНОВКИ.....	54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	55
<b>РОЗДІЛ 2. ПОВНОВАЖЕННЯ І МІСІЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ СУБ'ЄКТІВ</b> .....	57
2.1. Стейкхолдери СЗНБ України: обов'язки та повноваження.....	58
2.2. Місія СЗНБ України.....	79
2.3. Критерії безпеки людини.....	88
ВИСНОВКИ.....	101
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	102
<b>РОЗДІЛ 3. SWOT-АНАЛІЗ ЯК ВАЖЛИВИЙ ІНСТРУМЕНТ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b> .....	105
3.1. SWOT-аналіз – необхідний інструмент стратегічного планування національної безпеки.....	105
3.2. Правила здійснення SWOT-аналізу.....	107
3.3. Базовий SWOT-перелік.....	109
3.4. Системна аналітика і SWOT-аналіз.....	114
3.5. Програмне забезпечення: <i>KonSi</i> – SWOT-аналіз.....	116
ВИСНОВКИ.....	118
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	118
<b>РОЗДІЛ 4. СТРУКТУРУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРОБЛЕМ ПРИ АНАЛІЗІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b> .....	119
4.1. Теоретичні підходи до проблем публічної політики.....	119
4.2. Етапи структурування стратегічних проблем.....	124
4.3. Вирішення стратегічних проблем в умовах глобальних трансформацій.....	141

ВИСНОВКИ .....	145
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	145
<b>РОЗДІЛ 5. СЦЕНАРІЇ МАЙБУТНОСТЕЙ</b>	
І НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА .....	147
5.1. Футурологічний підхід.....	149
5.2. Стратегічний підхід .....	154
5.3. Методи сценарного планування.....	167
ВИСНОВКИ .....	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	191
<b>РОЗДІЛ 6. ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТРАТЕГІЧНЕ МИСЛЕННЯ</b> .....	193
6.1. Вітчизняний досвід.....	193
6.2. Зарубіжний досвід.....	198
6.3. Нормативно-правова вертикаль стратегічних документів у сфері національної безпеки України.....	202
6.4. Модель процесу розроблення Стратегії НБ України.....	214
ВИСНОВКИ .....	227
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	227
<b>РОЗДІЛ 7. РИЗИК І НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ</b> .....	231
7.1. Невизначеність і «суспільство ризику».....	231
7.2. Оцінка ризику.....	239
7.3. Управління ризиком.....	247
7.4. Концепція «прийняттого ризику» – наріжний камінь стратегічного планування .....	251
ВИСНОВКИ .....	257
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	257
<b>РОЗДІЛ 8. ВІД СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ – ДО СТРАТЕГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ</b> .....	261
8.1. Типи політики впровадження.....	261
8.2. Передумови досконалого впровадження .....	262
8.3. Підходи до впровадження .....	264
8.4. Моніторинг процесу впровадження стратегічних документів.....	267
8.5. Підсумкове оцінювання .....	273
8.6. Перегляд і коригування.....	277
ВИСНОВКИ .....	281
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	281
ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ .....	285

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

БРІК – Бразилія, Росія, Індія, Китай  
ВВП – Валовий внутрішній продукт  
ВМС – Військово-морські сили  
ГДК – Гранично допустимі концентрації  
ГДР – Гранично допустимий рівень  
ЄС – Європейський Союз  
ЗМІ – Засоби масової інформації  
ЗСУ – Збройні сили України  
МВС – Міністерство внутрішніх справ  
МЗС – Міністерство закордонних справ  
МНС – Міністерство з питань надзвичайних ситуацій  
НАТО – Організація Північноатлантичного договору  
ОПЕК – Організація країн експортерів нафти  
ПРО – Протиракетна оборона  
РНБО – Рада національної безпеки і оборони  
РФ – Російська Федерація  
СБУ – Служба безпеки України  
СЗНБ – Система забезпечення національної безпеки  
СЗР – Служба зовнішньої розвідки  
СНБ – Система національної безпеки  
СНД – Співдружність Незалежних Держав  
СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік  
США – Сполучені Штати Америки  
УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка  
ЦСЄ – Країни Центральної та Східної Європи  
ЧАЕС – Чорнобильська атомна електростанція  
СЛ – смертельні концентрації  
DL – смертельні дози  
ІАЕА – Міжнародне агентство з атомної енергетики  
UNEP – програма з навколишнього середовища  
UNIDO – Організація Об'єднаних Націй з промислового розвитку  
WHO – Всесвітня організація охорони здоров'я

*Наукове видання*

Стратегічне планування:  
вирішення проблем  
національної безпеки

*Монографія*

Редагування: М. Л. Рубанець  
Коректори: І. В. Куницина, Н. І. Палій, О. В. Москаленко  
Комп'ютерна верстка, обкладинка: Н. І. Палій

Відповідальний за випуск: М. Л. Рубанець

Підп. до друку 20.05.2011. Формат 60x90/16.  
Папір офс. Друк офсетний. Гарн. «PetersburgС».  
Ум. друк. арк. 18. Обл.-вид. арк. 19,08. Наклад 300 пр. Зам. № \_

Віддруковано ПП «Вид-во«ФЕНІКС»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б  
Тел./факс 501-93-01