

# СТРУКТУРУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ПРОБЛЕМ ПРИ АНАЛІЗІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*В. П. Горбулін, А. Б. Качинський*

УДК 519.83

Аналізуючи теорію та практику структурування стратегічних проблем національної безпеки, автори використовують два терміни – «публічна політика» та «державна політика національної безпеки». При цьому поділяють погляди Г. Колбеча, який вважає: «Державна політика – для фахівців, публічна політика – справа всього народу» [12]. Тому, коли йтиметься про взаємодію суспільства та держави при врегулюванні стратегічних проблем національної безпеки, вживаємо перший термін, в інших випадках – другий. При цьому головну роль відіграє знання основних принципів досліджень, які сконцентровано 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 державній політиці національної безпеки.

## 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, заснованих на

**Горбулін Володимир Павлович** – доктор технічних наук, професор, академік НАН України, директор Інституту проблем національної безпеки

**Качинський Анатолій Броніславович** – доктор технічних наук, професор

різних ідеях, теоріях, концепціях тощо. Даний крок розглядається як передумова структурування проблеми.

Одним із перших у вивченні 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 і працювати з ними, аналізуючи причини як вирішення проблеми. Функціональний підхід був варіантом розуміння проблем як об'єктивних фактів, як невідповідності виконання функцій у суспільстві, яке загалом безперервно 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. Дюркгайм і Т. Парсонс.

Критика функціонального підходу спричинила появу *феноменологічного* підходу до дослідження суспільних проблем. З погляду 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 альтернативи існують і визначити точки втручання.

У 1970 р. 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 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 критикували позитивістів щодо аналізу проблем, нині їхній підхід залишається домінантною парадигмою суспільного вироблення й аналізу публічної політики.

Наступний підхід – результат *дослідження громадської думки й засобів масової інформації*. Його витоки можна знайти в працях Вальтера Ліппмана у 1920 рр., пізніше – в ідеях Гарольда Лассвелла. Тут основна увага приділяється тому, як громадська думка та ЗМІ взаємодіють з виробниками політики у визначенні порядку денного і проблем.

З часом вплив ЗМІ на суспільні проблеми завдяки формуванню громадської думки став важливим чинником, який необхідно враховувати у процесі встановлення порядку денного та конструювання стратегічних проблем.

Роль ЗМІ у визначенні проблеми і посиленні предмета була проілюстрована в класичних наукових дослідженнях [13; 23]. Так, виробляючи новини, 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 вилучають з нього окремі питання. Разом з тим, ЗМІ можуть приховувати або маніпулювати суспільними проблемами в інтересах окремих посадовців, політиків, інституцій або держав.

Висвітлюючи різні соціальні конфлікти й посилюючи їх так, щоб зробити сенсаційне перетворення незначних випадків у значну суспільну проблему, ЗМІ тим самим викликають «моральну паніку», що може привести до розробки спеціальної політики, яка займалася б уявною загрозою суспільному порядку. Преса фактично може створити проблему, викривлюючи предмет і створюючи образ ворога з того, що було порівняно слабким збуренням. Тобто ЗМІ можуть сформулювати контекст, в якому необхідно буде реакція політики (вплив на громадську думку з формуванням публічного порядку денного на основі лише окремого випадку чи події).

Водночас плюралістичніша версія ролі ЗМІ в публічній політиці полягає в тому, що преса і телебачення мають можливість висувати питання на передній край громадської уваги й 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. 1. Цикл уваги до предмета політики за Даунсом [16]

Модель Даунса стала впливовою концептуалізацією того, як проблеми можуть порушуватися і приховуватися, потрапляти до сфери уваги й губитися. Її можна використовувати і до різних питань порядку денного національної безпеки держави, 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», у яких є свої максимуми й мінімуми щодо різних питань і сфер державної політики національної безпеки.

Через це 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, як це відбувається, наприклад, зі вступом України до НАТО.

Наступний підхід стосується способу формування проблем і порядку денного в інституційному

оточенні: як партії, групи інтересів і виробники політики взаємодіють для визначення того, що вважати предметом політики, а що вилучити з політичної арени. Те, як проблема політується, може, звичайно, залежати від того, який це предмет, а також як політичний процес його зачіпає.

Цей підхід пропонує моделі встановлення порядку денного, які можна використати емпіричним шляхом для того, щоб показати, як інтереси тих, хто домінує або є монополістом у сфері публічної політики, стимулюються для утримання питання у вузьких межах, і наскільки питання має бути поширено, щоб воно вплинуло на процес прийняття рішень. Переможці або здійснювачі політики оперують стратегією, що малі досягнення – це добре і питання потрібно приватизувати, тоді як ті, хто піддають сумніву панівні визначення, й публічні політики працюватимуть над соціалізацією й політизацією питання – від експертної до публічної сфери і від приватної до публічної арени. Переможці прагнуть до зменшення конфлікту, переможені – до 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 кілька дослідників запропонували підхід, заснований на *типології питань*, що допомагають порівнювати різні проблеми публічної політики. Наприклад, одні використовують критерії витрат 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 організована таким чином, що процес вироблення публічної політики значною мірою спонукають публічні потреби і громадська думка. Вони стверджують, що реальна влада у процесі політики – це можливість не приймати рішення, тобто здатність однієї групи запобігти ідеям, інтересам і пробле-

мам іншої потрапити на перші місця в порядку денному.

Понад те, таку позицію можна розширити, сказавши, що, коли ми прагнемо зрозуміти, як проблеми визначаються і встановлюється порядок денний, ми маємо значно глибше, ніж поверхневі владні відносини, проникнути в ті процеси, де цінності й очікування людей формулюються силами, які не можна побачити за допомогою емпіричних чи біхевіористських досліджень. Ключовими цього критичного (антибіхевіористського) підходу стали *неомарксистський* і *критичний* підходи. Тут наголошується 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 в суспільстві загалом і зовсім не обов'язково проявляються на поверхневому рівні влади. Ці ідеї розглядали дві групи теоретиків: ті, які працювали в контексті марксистського й веберівського підходів, а також група, яка складається з різних шкіл, – від французького постструктуралізму до німецької критичної теорії.

Таблиця 1

### Огляд основних теоретичних підходів до проблем публічної політики

Підходи до суспільних проблем	Автори
<p>Позитивістський</p> <p>Феноменологічний</p> <p>Конструктивістський</p> <p>Громадської думки і порядку денного політики</p> <p>Теорії контролю порядку денного</p> <p>Типології питань публічної політики</p> <p>Плюралістичний</p> <p>Марксистський</p> <p>Критичний</p>	<p>С. Бут (1903 р.),</p> <p>С. Роунтрі (1937 р.),</p> <p>Г. Бекер (1996 р.),</p> <p>Г. Блумер (1971 р.),</p> <p>В. Ліпман (1922 р.),</p> <p>Г. Лассуел (1935 р.),</p> <p>Е. Схетшнайдер (1960 р.),</p> <p>Р. Коб (1972 р.),</p> <p>С. Едлер (1972 р.),</p> <p>Дж. Вільсон (1973 р.),</p> <p>Т. Лові (1964 р.),</p> <p>Х. Інгрем (1978 р.),</p> <p>Р. Дал (1961 р.),</p> <p>Р. Бечрах (1970 р.),</p> <p>С. Барац (1970 р.),</p> <p>М. Кренсон (1971 р.),</p> <p>А. Гремсі (1931 р.),</p> <p>Г. Маркузе (1954 р.),</p> <p>Ю. Хабермас (1989 р.),</p> <p>Дж. Бенсон (1977 р.),</p> <p>С. Глег (1980 р.),</p> <p>Д. Данкері (1980 р.)</p>

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

Ідею стосовно того, що вироблення політики не є ізольованим від глобального і міжнародного тиску і впливів, розглянемо далі.

## 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 і 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], відповідно до відносної складності існує три класи проблем публічної політики: добре структуровані, помірно структуровані й погано структуровані.

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

*Помірно структуровані проблеми* передбачають одного або кількох виробників рішень і порівняно обмежений набір альтернатив політики. Цінності також відображають однакові-

ність щодо цілей, які чітко впорядковані згідно з пріоритетами осіб. Незважаючи на це, наслідки альтернатив не є ані абсолютно визначеними, ані такими, що можна прорахувати в прийнятних межах імовірного ризику; вони є непевними, а це означає, що ймовірність ризику (помилки) взагалі оцінити неможливо.

*Погано структуровані* – це проблеми, що здебільшого передбачають велику кількість різних виробників рішення, чиї цінності або невідомі, або такі, що не можна послідовно впорядкувати. Водночас як добре структуровані й помірно структуровані проблеми відображають однаковість, головною характеристикою погано структурованих проблем є конфлікт між суперечливими цілями. Вибір полягає не в тому, щоб виявити відомі детерміністичні взаємини або прорахувати ризик чи невизначеність, що супроводжують альтернативи політики, а, швидше, в тому, щоб визначити характер проблем.

Як засвідчує досвід реалізації державної політики національної безпеки, значна кількість її найважливіших проблем є погано структурованими [18]. Добре структурованих і помірно структурованих проблем тут мало, особливо це стосується окремих сфер національної безпеки. Вимоги, що висувають до вирішення погано структурованих проблем, помітно відрізняються від тих, що висовують до 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, визначення, пошук проблеми*. Браєн Гогвуд та Луїс Ган [9] виокремлюють три послідовні етапи: *пошук проблеми, фільтрація, визначення*. Девід Веймер і Ейден Вайнінг [6] структурують проблеми за допомогою трьох головних етапів: *розуміння проблеми, вибір і пояснення придатних політичних цілей та наявних обмежень, вибір методу вирішення*. Що стосується більш загальних підходів, то Вейн Парсонс [16] розглядає аналіз визначення проблем у контексті всього аналізу публічної політики, який складається з чотирьох етапів, і відносить його до другого етапу – *мезо-аналізу*.

Враховуючи вищенаведені теоретичні напрацювання і практики, автори дотримуються думки, що процес структурування стратегічних

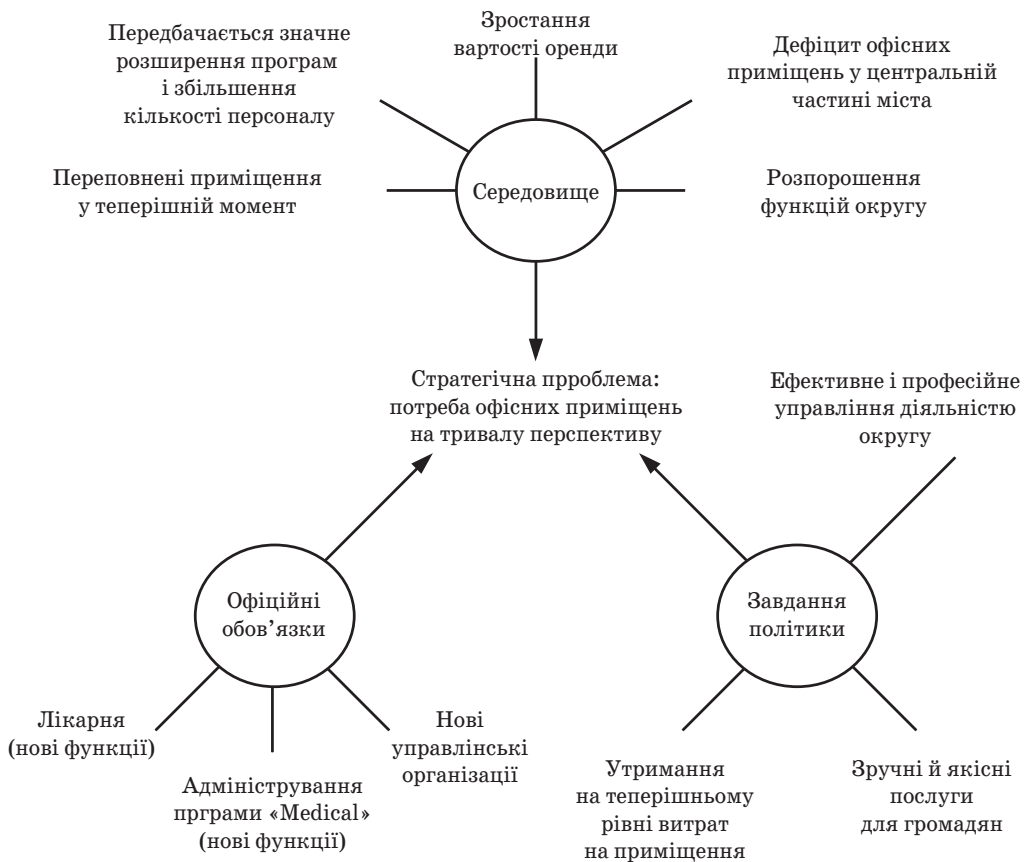


Рис. 2. Приклад опису стратегічної проблеми: переробка твердих відходів [5]

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 зумовлено високим динамізмом трансформацій у секторі безпеки. Здійснюючи рух від проблемної ситуації, аналітик залучається до процесу пошуку проблем.

Політичні аналітики рідко мають справу з однією добре визначеною проблемою, швидше, з численними проблемами, які розподіляються у процесі вироблення політики (мета-проблемою) і по-різному визначаються виробниками політики, чії погляди й дії є взаємозалежними. Тому на цій стадії мета полягає не у виявленні однієї проблеми. Це 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, яке держава може виконати у різний законний спосіб;

в описі потрібно проаналізувати взаємодію різних чинників (місії, офіційні обов'язки інституцій та особливості внутрішнього і зовнішнього безпекових середовищ), які роблять конкретну проблему стратегічною;

визначити ймовірні наслідки, якщо стратегічну проблему не буде розв'язано.

Навіть найпростіші описи проблемних ситуацій засновано на класифікації фактів через індуктивну аргументацію. Розпізнаючи проблемну ситуацію, аналітики мають якимось чином класифікувати свої враження, використовуючи для цього класифікаційний аналіз.

*Класифікаційний аналіз* – це методика з'ясування змісту понять, що використовують для

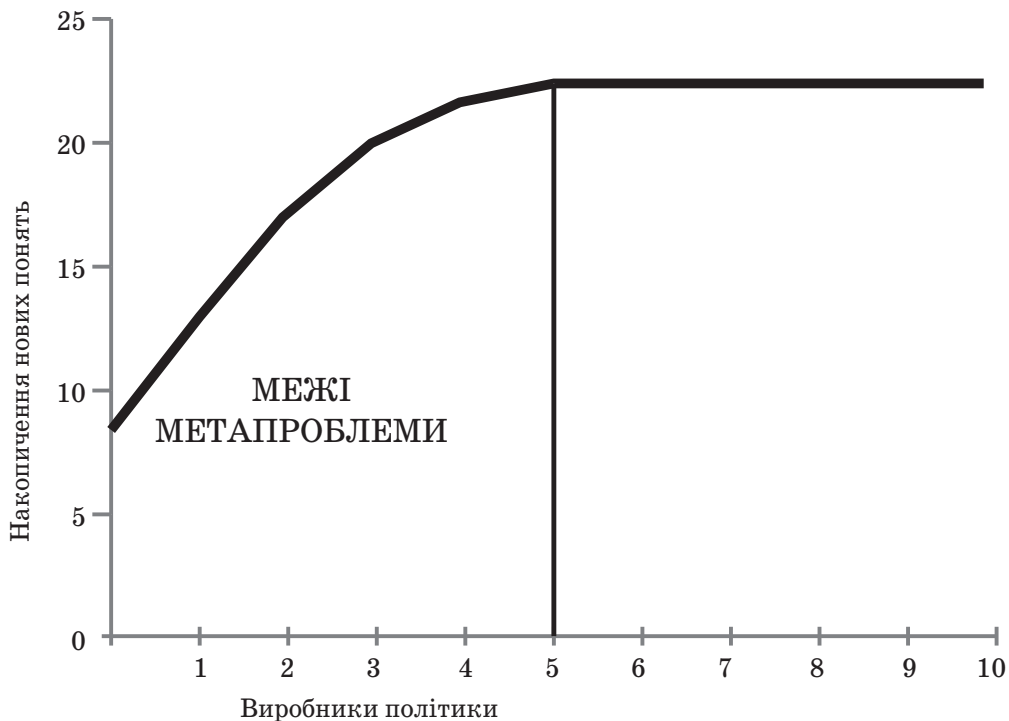


Рис. 3. Межі проблеми [11]

розпізнання та класифікації проблемних ситуацій. Він заснований на двох основних процедурах: логічному поділі й логічній класифікації [11]. У разі вибору деякого класу і поділу 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*.

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

Після опису стратегічних проблем ключовим завданням їхнього структурування при аналізі державної політики національної безпеки є оцінка того, чи є відносно повною система формувань окремих із них, що утворюють метапроблему. Відносна повнота системи формування проблем може оцінюватися за допомогою трьохетапної процедури, що дістала назву *аналізу меж* [11].

1. *Вибірка насичення*. Може бути отримана через багатетапний процес, що починається

з множини виробників політики (індивідів і груп), про яких відомо, що вони мають розбіжності щодо політики. У цій початковій множині можна контактувати віч-на-віч або телефоном і запитати ім'я ще двох виробників політики, котрі більшою чи меншою мірою приймають обговорювані аргументи й твердження. Процес триває, доки не припиниться називання нових імен.

2. *Виведення репрезентацій 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 виробники політики на етапі вибірки насичення.

3. *Оцінка меж*. На цьому етапі аналітик розподіляє накопичену частоту, де виробники політики впорядковуються вздовж горизонтальної вісі, а кількість нових проблемних елементів – ідей, понять, змінних, припущень, завдань, політики – наносять на графік вздовж вертикальної вісі (рис. 3). З нанесенням на графік нових проблемних елементів кожного виробника політики, нахил кривої демонструє різні темпи змін. Після точки, в якій крива стає прямою, збір додаткової інформації стосовно проблеми

не може підвищити точність колективної репрезентації проблеми, оскільки межу мета-проблеми визначено.

Б. Гогвуд і Л. Ган [9] вважають, що доцільно створити певний офіційний механізм пошуку проблеми, який виконував би три головні функції: «ревізійну» – періодичні перевірки процедур пошуку проблем і поради щодо можливих змін; «розпродажу» – передача ідей з приводу процедур пошуку проблем, які 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 мають серйозні наслідки, 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 їхнього розв'язання, що може полегшити потім виконання нагальних 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 тим, хто приймає відповідальні рішення у сфері національної безпеки, зосередитися на справді важливому. Як довела світова економічна криза (й не тільки вона), уряд часто пізно усвідомлює ключові проблеми національної безпеки чи їхні наслідки, а отже, невдала концептуалізація програм їхнього розв'язання особливо характерна для проблем,

що є наслідком кризи або потужного політичного тиску, який потребує негайної реакції.

2. Підкреслює важливість існування трьох різних видів стратегічних проблем у сфері національної безпеки: не потребують негайних дій, однак постійно перебувають під контролем; можна врегулювати у межах стратегічного планування; вимагають негайних дій.

3. Зосереджує увагу на питаннях, а не відповідях. Це пов'язано з тим, що часто серйозні конфлікти виникають через різні шляхи їх розв'язання, коли сама суть проблеми лишається нез'ясованою. Процес творення політики починається з усвідомлення проблеми, особливо тієї, яку неможливо розв'язати за допомогою наявних державних програм. Іноді (наприклад, епідемія «свинячого грипу») проблема є цілком новою і не вирішується старими прийомами державної політики, однак настійно потребує уваги. Наслідком таких конфліктів переважно є боротьба за владу, а не конструктивні дискусії.

4. Підштовхує вище політичне керівництво держави до проведення змін за рахунок «корисного напруження», яке виникає при визначенні проблем. Стратегічні проблеми, які постають у сфері національної безпеки при аналізі внутрішніх і зовнішніх чинників і впливають на майбутній стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, можуть створити якраз відповідне напруження, щоб зосередити увагу керівників держави на потребі у змінах. Очевидно, що найкраще розв'язувати ці проблеми (або уникати їх) до того, як криза висуне ці проблеми на порядок денний.

5. Є ключем до розуміння того, як можна врегулювати стратегічні проблеми. До того ж, створення відповідних інституцій для розв'язання проблем, 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 його учасникам «реальним», то від цього моменту він може таким стати. Коли становище держави та її проблеми стануть зрозумілими, коли особи, які ухвалюють відповідальні рішення у сфері національної безпеки, обговорять можливі наслідки – стратегічні ризики, процес 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 його сприйматимуть.

Стратегічні проблеми відіграють ключову роль при політичному способі прийняття рішень щодо державної політики національної безпеки, який починається з проблем. Однак за стратегічного планування цей процес може стати досконалішим, оскільки воно передбачає стратегічний підхід до формулювання та аналізу цих проблем. Коли проблеми сформульовано точно, то ймовірність того, що методи їхнього врегулювання, відповідні рішення й дії будуть політично прийнятні та технічно здійсненні, відповідатимуть цінностям і, до того ж, виправдані у морально-етичному та правовому аспектах, є вищою.

Нині всі інституції сектору безпеки використовують як формальні, так і неформальні методи визначення 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, коли та де, хто це робитиме і хто від цього постраждає чи виграє. Тому формування переліку стратегічних проблем – це, як правило, переломний момент для учасників стратегічного планування [5].

Через діяльність та вплив 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 кількох перелічених обставин:

- проблема сягнула масштабів *кризи*, її більше неможливо ігнорувати, або ж вона загрожує

майбутньою кризою (заява Віктора Ющенка в інтерв'ю журналістам на полігоні 8-го окремого полку спеціального призначення Сухопутних військ ЗСУ щодо підходу влади до фінансування Збройних Сил України, який має бути радикально переглянuto);

- проблема набула *специфічного* характеру: наприклад, продаж квот, згідно з Кіотським протоколом, як дієвий чинник зменшення викидів в атмосферу парникових газів;

- проблема має ще й *емоційний* аспект, або «позиції людських інтересів», що привертає увагу засобів масової інформації: наприклад, непроста історія Української держави зумовила гостроту мовного питання в сучасній Україні. Царські укази про заборону української мови, шкіл, церковних відправ, книг, преси, перекладів, театральних вистав, а згодом радянські постанови та розпорядження обмежували чи, навпаки, створювали умови для широкого впливу російської мови і сфери її використання. Рекламований комуністичним режимом інтернаціоналізм насправді нічим не відрізнявся від російського великодержавного шовінізму. Офіційно створювана двомовність на практиці зводилася до російської одномовності, через це руйнувалася віра, знищувалася рідна мова, нав'язувалася неправдива історія народу, культивувалися більшовицькі псевдоцінності, деформувалася народна культура;

- проблема, що має *широкий резонанс*: так, останнім часом в умовах політичної нестабільності в Україні загострилася дискусія (а подекуди – і конфронтація) довкола питання євроатлантичної інтеграції Української держави;

- проблема, що порушує питання про *владу* та *законність* у суспільстві: наприклад, потрібно негайно внести зміни до чинної Конституції, аби депутатська недоторканність не була джерелом корупції в Україні. Позбавитися архаїчного рудимента в мандаті народного депутата – його абсолютної юридичної недоторканності. Так, випадок убивства селянина у Голованівському районі на Кіровоградщині не залишає більше права замовчати реформу статусу народного депутата або вкотре її заговорити;

- проблема є у певному розумінні модною: наприклад, національна єдність.

Аналіз припущень є потужним засобом проведення аргументованих дискусій щодо формування переліку стратегічних проблем національної безпеки і в багатьох сенсах найточніший з усіх методів для роботи з погано структурованими проблемами.

**Аналіз припущень** є методикою, мета якої – креативний синтез суперечливих припущень щодо проблем політики. Аналіз припущень передбачає використання п'яти процедур у послідовних фазах [11]:

1. *Ідентифікація виробників політики.* Здійснюється оцінюванням міри, до якої вони впливають на процес політики й зазнають зворотного впливу з його боку. Результат такої процедури – їх ідентифікація (наприклад, інакомислячих груп адміністраторів чи замовників).

2. *Виявлення припущень.* Тут аналітик працює у зворотному напрямі від рекомендованого рішення проблеми до відібраних множин даних, що підтримують рекомендацію й фундаментальні припущення, які, у разі поєднання їх із 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 і оцінюють пакети рекомендацій і припущень, що є їх основою. Це робиться через систематичне порівняння припущень і контрприпущень, що максимально відрізняються від своїх відповідників. Якщо контрприпущення неправдоподібне, воно далі не розглядається; якщо правдоподібне, то вивчається, щоб визначити, чи не може воно бути базисом нового осмислення проблеми та її вирішення.

4. *Підсумовування припущень.* Тут припущення (а не рекомендації) впорядковуються через встановлення їхньої пріоритетності з огляду на їхню відносну визначеність і значущість для різних виробників політики. Підсумовуються лише найзначущі й невизначені припущення. Кінцева мета – створення прийнятного 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 їхнього розв'язання.

Після складання переліку стратегічних проблем необхідно визначити, наскільки стратегічною є кожна з них.

(закінчення статті див. у № 2/2010)