

ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ. МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ АДАПТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ

А. І. Семенченко

Загальною тенденцією динаміки змін проблем у сфері забезпечення національної безпеки є збільшення їх кількості, посилення їхньої складності, взаємозалежності, що обумовлено насамперед зростанням рівня невизначеності та мінливості зовнішнього та внутрішнього середовища у цій сфері.

У той же час умови прогресивного та усталеного розвитку України вимагають підвищення ефективності, обґрунтованості та прогнозованості саме на довгострокову перспективу державної політики забезпечення національної безпеки. Одним з пріоритетних напрямів вирішення цього протиріччя є підвищення рівня науково-методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики забезпечення національної безпеки.

Стратегічний моніторинг та аналіз є одними з головних інструментів, що спрямовані на подолання невизначеності. Основними цілями цих процедур є оцінка рівня традиційних, виявлення нових викликів та загроз національним інтересам, тенденцій їх змін, науково обґрунтоване визначення стану власних ресурсів та наслідків прийняття стратегічних рішень, а також можливостей Системи забезпечення національної безпеки держави (СЗНБ) не тільки змінювати ситуацію, а й реалізувати нові напрями розвитку у майбутньому [2].

Саме тому в інтересах реформ, що відбуваються в секторі безпеки, були розроблені або

розробляються такі стратегічні документи, як Енергетична стратегія на період до 2030 року, Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки, Концепція та Програма реформування Воєнної організації держави, Національна стратегія розвитку інформаційного суспільства на 2007-2015 роки тощо.

Але стратегічний моніторинг та аналіз взагалі не здійснювались або їхня реалізація порушувала логіку та структуру процесів стратегічного планування та управління при розробці стратегічних документів, у тому числі Стратегії національної безпеки України.

Семенченко Андрій Іванович — кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, докторант кафедри національної безпеки Національної академії державного управління при Президентові України

За оцінками вітчизняних та міжнародних фахівців [1, 2, 6, 7, 11, 14], саме за таких складних умов невизначеності застосування методів та механізмів стратегічного планування та управління дозволяє отримувати кращі результати на відміну від інших підходів.

При цьому комплексно не розглядаються проблеми аналітичного забезпечення стратегічного планування та управління з врахуванням специфіки сфери забезпечення націо-

нальної безпеки, умов трансформації національного сектору безпеки, ролі стратегічного планування в державному управлінні у цій сфері тощо.

На наш погляд, відсутність систематизації та класифікації проблем інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування, методичного підходу до їхнього розв'язання, спеціального методу адаптації стратегічних рішень до мінливих умов зовнішнього та внутрішнього середовища обмежує можливості щодо розробки та застосування формальних методів та моделей при здійсненні стратегічного планування та управління, що призводить до зниження об'єктивності та ефективності цих процедур.

Метою публікації є визначення та систематизація актуальних проблем інформаційно-аналітичного забезпечення СЗНБ, формування комплексу практичних рекомендацій органам державної влади щодо їхнього розв'язання, розробка методичного підходу до формування адаптивних механізмів стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Проблеми, що стосуються інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування (ІАЗ СП), можна умовно поділити на дві групи: загальні, що притаманні будь-якому ІАЗ діяльності органу державної влади, та специфічні, що обумовлені унікальністю такої складної системи, як СЗНБ, станом та тенденціями її розвитку, особливостями процесів стратегічних планування та управління у цій сфері тощо.

Загальні проблеми — організаційно-технічні, нормативно-правові, науково-методичні, кадрові, фінансові — обумовлені насамперед станом і тенденціями розвитку та впровадження ІАЗ у державне управління. Підходи до їх вирішення значною мірою уніфіковані й передбачають чітке офіційне визначення структури органу державної влади, в інтересах якого має здійснюватись ІАЗ, його місії, сукупності цілей та завдань, систем критеріїв та показників досягнення головної мети, регламенту взаємодії відповідного органу державної влади з елементами зовнішнього і внутрішнього середовища, сукупності методів аналізу, забезпечення взаємодії з іншими інформаційно-аналітичними системами, створення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, забезпечення доступу до національних інформаційних ресурсів та глобальних комп'ютерних мереж, захист інформації, наявність підготовлених фахівців-аналітиків, створення необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази тощо.

Ці підходи в основному передбачені в національному законодавстві, у відповідних рішеннях Президента України та Уряду [11,13], у тому числі в Стратегії соціального та економічного розвитку України на 2004—2015 роки, а також у проекті закону «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» тощо, але вони не повною мірою враховують специфіку ІАЗ СП.

Специфічні проблеми ІАЗ СП обумовлені особливостями стратегічного планування як перехідного процесу між державною політикою та державним управлінням, сферою його застосування, станом та тенденціями розвитку СЗНБ, характером та динамікою змін зовнішнього середовища, насамперед геополітичної, гео економічної та геостратегічної обстановки тощо. Крім того, специфічних рис набувають і наведені вище загальні проблеми ІАЗ.

При цьому головними організаційними проблемами для України залишаються, по-перше, відсутність підсистеми стратегічного планування СЗНБ, що перебуває в стадії свого формування, по-друге, не забезпечується необхідна структура процесу формування стратегічних рішень, його послідовність, етапність, безперервність, завершеність, взаємозв'язок та взаємоузгодженість з іншими процесами у цій сфері та аналогічними процесами у соціальній, економічній, гуманітарній, зовнішньополітичній сферах. Сьогодні можна говорити тільки про наявність окремих фрагментів загальнодержавної системи стратегічного планування та управління в цій сфері, якими частково та несистемно, з порушенням базових принципів здійснюються деякі етапи процесу стратегічного планування та управління.

Наслідком цього є недостатня координованість дій складових Сектору безпеки між собою та з іншими сферами життєдіяльності держави та суспільства щодо здійснення стратегічного планування та управління, незадовільна ефективність цих процесів та якість їхньої вихідної продукції (проектів стратегічних рішень) тощо.

Зазначені недоліки стратегічного планування деструктивно впливають на ефективність здійснення стратегічного моніторингу та аналізу, що є одними з перших, принципових і обов'язкових етапів цього процесу незалежно від методу стратегічного планування, головними інструментами зменшення рівня невизначеності щодо можливостей СЗНБ та відповідних загроз національним інтересам. Ці недоліки трансформуються у нечіткість по-

становки завдань, розподілу функцій та повноважень між складовими СЗНБ щодо її інформаційно-аналітичного забезпечення в ході здійснення стратегічного планування та управління.

Що стосується проблем координованості дій між складовими Сектору безпеки щодо ІАЗ, то сьогодні, наприклад, неврегульовані між собою питання проведення Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду — специфічних процедур стратегічного моніторингу та аналізу, співвідношення їхніх кінцевих продуктів — Стратегії національної безпеки, Стратегії воєнної безпеки зі Стратегічним оборонним бюлетенем, а також з Концепцією реформування Воєнної організації держави, проект якої зараз розробляється, тощо.

Відсутні офіційно визначені методики здійснення Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду, низька якість їхніх кінцевих результатів, що підтверджується, наприклад, суттєвими розбіжностями за якісними та кількісними показниками Стратегічного оборонного бюлетеня на період до 2015 року і Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 роки, порушенням структури процесу формування стратегічних рішень для проекту Стратегії національної безпеки України, розробка якого випередила завершення Огляду сектору безпеки і тому не базується на його результатах.

Механізми здійснення Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду недостатньо узгоджені з загальнодержавними механізмами прогнозування економічного і соціального розвитку, що «є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів» [9]. У цілому стратегічне та оборонне планування Сектору безпеки значною мірою суперечать аналогічному процесу в соціально-економічній сфері (не узгоджені між собою за часом, переліком та послідовністю процедур, змістом, структурою та формою вихідних документів тощо).

Однією з актуальних проблем стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки і одночасно перспективним напрямом їх розвитку є проблема розробки та включення в ці процеси процедур адаптації до змін ситуації, оскільки заздалегідь передбачити усю сукупність факторів впливу на СЗНБ, їх взаємозв'язки та динаміку змін у стратегічній перспективі принципово неможливо. Згідно з базовим принципом «гнучкості» («безупинної адапта-

ції») стратегічне планування і управління повинні мати здатність уточнювати спрямованість стратегічних рішень при зміні умов діяльності СЗНБ, включати механізми коригування планових величин для їхньої адаптації до зовнішніх обставин. Визначальну роль у вирішенні цієї проблеми відіграють процедури стратегічного моніторингу та аналізу, а також зворотні зв'язки процесів стратегічного планування та управління [5].

Для зменшення рівня невизначеності при стратегічному плануванні та управлінні, а також набуття цими процедурами адаптивних якостей можна застосувати керовані процедури стратегічного моніторингу та аналізу, генерувати одночасно кілька альтернативних варіантів стратегічних рішень, включити механізми придушення та корекції стратегій, передбачити кілька режимів роботи системи стратегічного управління (одночасного застосування кількох методів стратегічного планування та управління) з оперативним переключенням на найбільш адекватний реальній обстановці режим тощо. Але найбільший позитивний ефект можна отримати тільки у разі комплексного використання вказаних вище процедур, хоча це потребує додаткових часових та ресурсних витрат, а також наявності відповідного теоретико-методологічного апарату.

У роботах В. Ю. Богдановича, А. І. Семенченка «Методичний підхід до формалізації стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави» та «Метод обґрунтування варіантів стратегічних рішень у сфері забезпечення національної безпеки» [4,5] при розробці методу обґрунтування варіантів стратегічних рішень у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави комплексно враховані специфічні основні особливості результатів здійснення стратегічного моніторингу та аналізу, а саме:

ступені неточності оцінки початкового Z_0 та визначення прийнятного Z_n рівнів забезпечення національної безпеки, що задаються ΔZ_0 , ΔZ_n розмірами відповідних інтервалів, центрами яких є величини Z_0 , Z_n ;

динаміки змін рівня невизначеності початкового стану Z_0 на інтервалі стратегічного планування, що обумовлюються змінами інтенсивності, величини, складу та характером взаємозв'язків сукупності факторів впливу на СЗНБ і ідентифікуються з кожною з альтернатив у вигляді відповідного «діапазону» $D(z,t)$, який збільшується за розмірами у часі; розмір «діапазону» $D(z,t)$ запропоновано

одним з основних критеріїв відбору конкуруючих варіантів стратегічних рішень;

форми фазових траєкторій $Z(t)$, що відповідають альтернативним варіантам стратегій, та прогнозованих наслідків щодо прийнятих стратегічних рішень, насамперед стосовно можливості досягнення прийнятного рівня забезпечення національної безпеки; форма фазових траєкторій $Z(t)$ та величина і знак відхилення в кінці інтервалу стратегічного планування від прийнятного Z_n рівнів забезпечення національної безпеки є також критерієм відбору альтернатив у ході обґрунтування стратегічних рішень.

З метою зменшення рівня невизначеності та надання адаптивних якостей стратегічному плануванню у роботі В. Ю. Богдановича, А. І. Семенченка «Метод обґрунтування варіантів стратегічних рішень у сфері забезпечення національної безпеки» [5] було обґрунтовано межі на кількість конкуруючих альтернатив та методики їхнього генерування, запропоновано процедуру та систему критеріїв відбору варіантів стратегічних рішень у «широкому» та «вузькому» стробах, визначені умови їхнього переключення, передбачені зворотні зв'язки та можливість управління процесами стратегічного моніторингу та аналізу при формуванні альтернатив у цих стробах. При цьому генерування альтернативних варіантів рішень потрібно починати з проектування альтернатив у «широкому» стробі, що визначають принципову спрямованість державної політики та державного управління, зменшують спектр конкуруючих альтернатив для особи, що приймає рішення (ОПР) і, як правило, з'єднують політичні пріоритети з завданнями державного управління, оперативні та тактичні рішення з стратегічними, з державною політикою у цій сфері тощо.

Альтернативи у «широкому» стробі упорядковуються за рівнем їх невизначеності та складності, обсягами необхідних для їх реалізації ресурсів, масштабами та глибиною змін в державній політиці та державному управлінні, що передбачаються кожною з цих альтернатив.

Першою з альтернатив у «широкому» стробі, як правило, визначається: «збереження незмінними державної політики забезпечення національної безпеки у межах традиційних витрат (ресурсів)». Вона формується в ході вирішення прямої задачі [15], згідно з умовами якої вважається, що на інтервалі стратегічного планування зберігаються попередньо виявлені тенденції змін зовнішніх та внутрішніх факторів впливу на процес забезпе-

чення національної безпеки або відбувається взаємна компенсація змін цих тенденцій. Траєкторія $Z_1(t)$, що відповідає цьому варіанту рішення, фактично є результатом моделювання прямого процесу (саморозвитку ситуації) шляхом прогнозування її початкового стану Z_0 на інтервалі стратегічного планування $[t_0; t_0 + T_{cn}]$ з метою виявлення можливості досягнення бажаного стану Z_n без здійснення спеціальних заходів управління з боку СЗНБ (екстраполяція традиційних дій, заходів та рішень СЗНБ).

За результатами моделювання здійснюється перевірка досягнення траєкторії $Z_1(t)$ попередньо визначеному системою вищого рівня значенню Z_n прийнятного (планового) рівня забезпечення національної безпеки у момент $t = t_0 + T_{cn}$

$$Z_1(t = t_0 + T_{cn}) \geq Z_n \quad (1)$$

Якщо виявиться, що ця умова не виконується, то це є ознакою невідповідності проекту цієї стратегії СЗНБ вимогам державної політики та державного управління щодо забезпечення Z_n прийнятного рівня забезпечення національної безпеки або наявності помилок (похибок) у генеруванні траєкторії $Z_1(t)$, або в оцінці початкового (прийнятного) рівнів забезпечення національної безпеки. В останньому випадку системою стратегічного планування для підсистеми стратегічного моніторингу та аналізу з використанням зворотних зв'язків має формуватись завдання щодо уточнення початкового (прийнятного) рівнів забезпечення національної безпеки, переліку факторів та характеру їхнього впливу на СЗНБ, інтенсивності та рівня динаміки їх змін тощо. На основі уточнених даних здійснюється генерування скоригованої альтернативи $Z_1(t)$ та її перевірка у «вузькому» стробі. У подальшому ця уточнена інформація використовується в ході генеруванні інших альтернатив як для «широкого», так і для «вузького» стробів.

Це означає, що стратегічний моніторинг та аналіз (Огляд сектору безпеки) мають бути адаптованими до потреб стратегічного планування, і на вимогу СЗНБ, максимально забезпечувати потрібну повноту, достовірність, оперативність, безперервність, точність, цілісність тощо вихідних даних, а також змінювати склад джерел інформації, регламенти отримання від них даних та методи обробки згідно з режимами стратегічного планування та управління тощо. При цьому основні зусилля щодо управління Оглядом сектору безпеки мають концентруватись на зменшенні розмірів інтервалів невизначеності початкового Z_0^* та прийнятного Z_n^* рівнів забезпечен-

на національної безпеки, застосуванні комплексу методів, моделей, методик, інструментів, що є адекватними процесам у сфері національної безпеки і дозволяють більш об'єктивно формувати «діапазони» $D(z,t)$ і траєкторії $Z(t)$ для кожної з альтернатив, пошуку таких комбінацій факторів впливу, що сприяють формуванню стратегічних рішень з більшим ступенем увігнутості кривих $Z(t)$ (більшим ступенем усталеного розвитку суспільства та держави).

Таке управління процесами стратегічного моніторингу та аналізу має враховувати часові, ресурсні, нормативно-правові та інші обмеження на їх здійснення, доцільну глибину цих уточнень.

Для особи, що приймає рішення, формуються, як правило, базовий, оптимістичний та песимістичний варіанти стратегічних рішень, кожен з яких призначений для використання за певного збігу обставин. Тому стратегічні моніторинг та аналіз повинні бути безперервними, оскільки це відповідає одному з базових принципів стратегічного планування — безперервності, дає змогу за необхідності без запізнення приймати (змінювати) стратегічні рішення, наприклад, з базового на песимістичне. Витрати часу та інших ресурсів на розробку кількох варіантів стратегій на етапі стратегічного планування можуть бути компенсовані рівнем обґрунтованості та оперативності прийняття рішень у ході здійснення стратегічного управління, якщо реальний розвиток ситуації відповідає одному з попередньо підготовлених варіантів.

Механізм адаптації стратегічного планування та управління включає спеціальні режими організації цих процесів, вибір яких здійснюється на основі вихідних даних стратегічного моніторингу та аналізу. У роботах І. Ансоффа «Стратегічне управління» та В. М. Бегми, О. М. Загорка, В. О. Косевцова, В. М. Шемяка «Стратегічне управління військово-технічним співробітництвом в інтересах застосування воєнної безпеки України» [1,2] наводяться приклади чотирьох систем стратегічного управління. Перша система є традиційною і орієнтована на виконання класичної сукупності та послідовності процесів стратегічного планування та управління в умовах достатніх для їх здійснення часових та інших ресурсів. Три інші системи реалізують усечений за структурою і відмінний за змістом процес формування та виконання стратегічних рішень і призначені для функціонування в нестандартних, надзвичайних ситуаціях, що розвиваються дуже швидко, слабко або зовсім непередбачені. Так, наприклад, системи управління на основі ранжирування страте-

гічних завдань не передбачають у явному вигляді етапу формування та вибору стратегій (фактично етапу стратегічного планування) і застосовуються насамперед в умовах дефіциту часу, коли термін розробки стратегії перевищує припустимий термін реакції СЗНБ або витрати на формування та прийняття стратегічних рішень перевищують за обсягом передбачені на ці цілі ресурси тощо. У системах стратегічного управління в умовах стратегічних несподіванок, орієнтованих на умови виникнення раптових ситуацій, що не мають під собою очікуваного прогнозу, порівняно з попередньою системою додатково вилучається процедура стратегічного аналізу. Такі ситуації, як правило, є результатом несвочасно виявлених або взагалі пропущених так званих слабких сигналів, активний пошук, обробка та перевірка яких має здійснюватися в ході стратегічного моніторингу з подальшим включенням спеціального режиму стратегічного управління за слабкими сигналами. Необхідно створювати гетерогенні системи стратегічного управління, що мають інтегрувати елементи кожної з вказаних вище систем стратегічного управління.

На рис. схематично зображено методичний підхід до формування адаптивних механізмів стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Синтез моделі ІАЗ СП базується на результатах формалізації державної політики та державного управління, вимогах щодо повноти, достовірності, дискретності, точності, цілісності тощо інформації, обмеженнях нормативно-правового та науково-методологічного плану, а також на ресурси, у тому числі на обсяги фінансування, кадрові ресурси, застосування інформаційно-комунікаційних технологій та різноманітних джерел інформації тощо.

Ефективне ІАЗ СП неможливе, якщо не визначено перелік реальних та потенційних загроз національним інтересам, прийнятний рівень Z_n забезпечення національної безпеки, місію та завдання СЗНБ, головну мету стратегічного планування та управління, систему критеріїв та показників їх досягнення тощо.

Адаптацію ІАЗ СП необхідно розглядати у контексті загального механізму адаптації стратегічного управління як його невід'ємну складову, основними інструментами якої є зміна складу системи джерел інформації та регламенту і порядку взаємодії з нею, коригування системи обмежень, умов, показників вимірювання стану захищеності національних інтересів, сукупності методів та моделей

здійснення стратегічного моніторингу та аналізу, рівня дублювання інформації, інтервалу прогнозування (якщо його не визначено системою вищого рівня) тощо.

Необхідність у коригуванні структури або/та параметрів системи ІАЗ СП може виникати як у ході формування стратегічних рішень, так і на етапі їх реалізації. При цьому необхідно враховувати відмінності «раціональних» і «надзвичайних» режимів формування та реалізації державно-політичних рішень [12]. Переключення на один з надзвичайних режимів стратегічного управління здійснюється за умови, що за результатами стратегічного моніторингу виявлені суттєві розбіжності між прийнятим Z_n та поточним рівнями $Z(t)$ забезпечення національної безпеки

$$Z(t) - Z_n > \Delta Z_d, \quad (2)$$

де ΔZ_d — значення порога припустимого відхилення поточного від прийнятного рівнів забезпечення національної безпеки;

а час $t_{сп}$ та ресурси $W_{сп}$, що необхідні на розроблення та впровадження відповідної стратегії, перебільшують припустиму реакцію t_d та ресурсні W_d можливості СЗНБ

$$t_{сп} > t_d, W_{сп} > W_d. \quad (3)$$

Слід зазначити, що насправді надзвичайними можуть бути стан та умови життєдіяльності суспільства та держави, тоді як для СЗНБ це є основним призначенням та режимом функціонування, оскільки принципово не можливо своєчасно передбачити та ліквідувати весь спектр кризових явищ різної природи, катастроф, конфліктів тощо, частина яких до того ж має глобальний характер. Сектор безпеки нового типу має гнучко реагувати на значну кількість непередбачуваних і переважно обмежених за масштабом загроз, а не базуватися на розрахунках тільки масового застосування сил та засобів безпеки і оборони за заздалегідь визначеними сценаріями. Система забезпечення національної безпеки має забезпечувати здійснення єдиної послідовної безпекової політики як у мирний час, так і у кризових умовах [10]. Тому залежно від динаміки та масштабів розвитку деструктивних, дестабілізуючих факторів впливу, можливостей СЗНБ щодо адекватної реакції на них системою вищого рівня попередньо мають бути визначена множина Q і підготовлені відповідні варіанти $Z_q(t)$, $\in Q$ функціонування цієї системи у надзвичайних ситуаціях з застосуванням відповідних методів стратегічного планування та управління.

Кожному режиму стратегічного управління $Z_q(t)$ мають відповідати свої система показників, за якими має здійснюватися збір стратегічної інформації, та вимоги до ІАЗ щодо повноти, достовірності, точності та інших якостей цієї інформації тощо. Тому ефективне стратегічне управління $Z_q(t)$ неможливе без адаптації моделі ІАЗ до особливостей функціонування СЗНБ в q -м режимі. При цьому можуть бути задіяними окремі інструменти коригування моделі ІАЗ або їх комплексне використання, наприклад, одночасна зміна системи показників і складу системи джерел інформації та регламентів взаємодії з ними тощо.

Якщо умови (2) та (3) не виконуються, то маємо так званий «раціональний» (цілеспрямований) режим [8] формування та виконання стратегічних рішень, що також має включати такі механізми адаптації до рівня динаміки та характеру змін, насамперед деструктивних факторів впливу на СЗНБ (див. рис.):

коригування базової (поточної) стратегії $Z_B(t)$;

заміна Z_B на одну з попередньо розроблених песимістичну $Z_{пес}(t)$ або оптимістичну $Z_{опт}(t)$ стратегії;

призупинення поточної стратегії та розроблення і впровадження нової стратегії.

В останньому випадку передбачається задіяти повний цикл обґрунтування варіантів стратегічних рішень, і тому він потребує найбільших часових та ресурсних витрат для своєї реалізації порівняно з іншими двома варіантами. Формальними умовами включення цього варіанта адаптації є:

$$t_{сп} < t_d, W_{сп} < W_d, Z(t) - Z_B(t) > \Delta Z_d \text{ або } Z_B(t) = 0 \quad (4)$$

достатність часових та інших ресурсів для формування спектра конкуруючих альтернатив, відсутність базової стратегії або її призупинено. Причинами призупинення виконання прийнятих стратегічних рішень можуть бути: завершення термінів дії та втрата актуальності цих рішень, суттєві розбіжності з реальним розвитком ситуації, відсутність необхідних ресурсів для реалізації рішень тощо. Цей режим також використовується, коли стратегія не має передісторії, тобто розробляється вперше. При обґрунтуванні варіантів стратегічних рішень у ході вирішення «зворотної задачі» в «широкому» та «вузькому» стробах здійснюється уточнення оцінки поточної ситуації та прогнозів розвитку сценаріїв, а також коригування параметрів та структури

моделі ІАЗ до вимог цього етапу стратегічного планування.

Найменші часові витрати потребує варіант переключення $Z_B(t)$ на одну з попередньо розроблених песимістичну $Z_{пес}(t)$ або оптимістичну $Z_{опт}$ альтернативу стратегії, але його застосування можливе тільки на етапі виконання раніше прийнятої базової стратегії. Застосування цього варіанта адаптації здійснюється за умови, що потрібний час $t_{сп}$ на розробку нових або коригування поточних варіантів стратегічних рішень триваліший, ніж припустима t_d реакція СЗНБ на зміни динаміки факторів впливу, проте ресурсів системи $W_{сп}$ достатньо насамперед для реалізації $Z_{пес}(t)$, а відхилення від базової стратегії $Z_B(t)$ хоча і значні, але не перевищують порогу ΔZ_d (5):

$$t_{сп} > t_d, W_{сп} < W_d, Z(t) - Z_B(t) < \Delta Z_d \quad (5)$$

Якщо реалізується цей варіант адаптації, наприклад, $Z'_B(t) = Z_{пес}(t)$, то в подальшому також мають бути сформовані нові варіанти конкуруючих стратегічних рішень $Z'_{опт}(t)$ та $Z'_{пес}(t)$.

Коригування базової стратегії $Z_B(t)$ на основі результатів здійснення стратегічних моніторингу та аналізу є одним з основних способів уточнення раніше прийнятих СЗНБ рішень за наявності достатніх часових та інших ресурсів, а також за незначних відмінностей цієї стратегії від оцінок поточного рівня забезпечення національної безпеки $Z(t)$

$$t_{сп} < t_d, W_{сп} < W_d, Z(t) - Z_B(t) < \Delta Z_d \quad (6)$$

Принциповим питанням залишається суб'єктивність методів визначення порогів t_d та ΔZ_d , за якими має здійснюватись відбір того чи іншого способу формування та коригування рішень СЗНБ, а також здійснення ІАЗ стратегічного планування та управління.

Особливість джерел інформації. Враховуючи специфіку стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, основними джерелами інформації слід вважати офіційні дані органів державної влади, що входять до складу сектору безпеки, інформацію з обмеженим доступом розвідувальних органів, а також аналітичну інформацію так званої «стратегічної спільноти» [15], до якої належать насамперед вчені наукових установ, підпорядкованих Раді національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, Національній академії наук України та центральним органам виконавчої влади, що є складовими сектору безпеки. Це не означає, що не має враховуватись інша інформація, наприклад, від ЗМІ, оцінки та прогно-

зи неурядових організацій, міжнародних аналітичних центрів тощо.

Зважаючи на загальну тенденцію щодо демократизації процесів формування та реалізації державної політики, у тому числі у сфері забезпечення національної безпеки, розбудови громадянського суспільства в країні, необхідно забезпечити максимальну відкритість діяльності влади, залучення широкого кола вітчизняних і міжнародних експертів та спеціалістів щодо обговорення принципових положень цієї політики та результатів її реалізації. Але така вимога і потреба сьогодення часто має справу зі специфічною для цієї сфери проблемою інформації з обмеженим доступом. У процесі розробки проекту Стратегічного оборонного бюлетеня, Стратегії соціального та економічного розвитку України тощо частково були апробовані деякі механізми демократизації процесів формування та реалізації стратегічного планування та управління, у тому числі шляхом проведення «круглих столів», наукових конференцій, створення робочих груп з розробки відповідних документів з включенням до їх складу представників неурядових організацій тощо.

Ця проблема має також і технологічний аспект, обумовлений необхідністю створення умов щодо збору, зберігання, обробки, надання інформації з обмеженим доступом, особливо з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Стратегічна інформація має бути агрегованою, достовірно відображати процеси, що відбуваються у сфері національної безпеки, ґрунтуватися на системі інтегрованих показників досягнення як головної мети стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, так і кожної її складової тощо.

Ця інформація має проходити відповідну фільтрацію як на предмет дезінформації, так і зменшення рівня її дублювання. Дублювання інформації не завжди є негативним явищем і може сприяти підвищенню рівня достовірності даних. Виявлення фактів дезінформації особливо актуально в умовах сьогодення, коли здійснюються спеціальні інформаційні операції, є ознаки прихованої інформаційно-психологічної війни, і має бути завданням насамперед розвідувальних служб у ході реалізації стратегічного моніторингу та аналізу.

Враховуючи, що у системі розвідувальних органів, як і в цілому в Секторі безпеки, відбуваються суттєві зміни, необхідно передба-

чити чіткій розподіл функцій та завдань серед цих органів щодо реєстрації, збору та попередньої обробки стратегічних даних, чітко визначити систему критеріїв та показників, регламент, за яким має здійснюватись моніторинг зовнішнього та внутрішнього середовища і його аналіз, систему джерел інформації тощо, а також передбачити можливість зміни цих джерел залежно від режимів роботи СЗНБ.

Одним з найважливіших джерел стратегічної інформації для стратегічного планування та управління є інформація від незалежних експертів-аналітиків. Слабка структурованість (неструктурованість) проблем аналітичного супроводження стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки обумовлює необхідність застосування суб'єктивних методів та якісних моделей, в яких центральну роль відіграють саме експерти-аналітики. Від досвіду, професіоналізму, політичної незаангажованості експертів значною мірою залежать результати їхньої роботи, а також сприйняття та врахування цих результатів особами, що приймають рішення. Тому доцільно створити при Раді національної безпеки і оборони України Експертну раду з питань інформаційно-аналітичного забезпечення національної безпеки держави, до складу якої входили б провідні вчені та незалежні фахівці.

Особливість стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки визначається його позицією та роллю в структурі загального процесу прийняття державно-політичних рішень. Стратегічне планування є своєрідним «інтерфейсом» між державною політикою та державним управлінням, акумулює результати формалізації державної політики і є першим етапом державного управління, похідною від формування та структуризації цих більш загальних та тривалих процесів. ІАЗ СП є складовою процесу ІАЗ формування та реалізації державної політики та державного управління

Результати формалізації державної політики і структуризації проблеми стратегічного планування і управління є основою для організації ІАЗ СП. А результати Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду мають формуватись у вигляді відповідних баз даних та знань і бути інформаційно-аналітичною основою для наступних за стратегічним плануванням процесів, таких як програмування, проектування, бюджетування, контроль тощо. Кожен з технологічних етапів формування та реалізації державно-політичних рішень повинен здійснюватись на рівноякісному рів-

ні, оскільки якість стратегічного рішення визначатиметься якістю найгірше виконаного етапу його розробки [2].

Ефективність ІАЗ СП значною мірою визначається рівнем його науково-методичного забезпечення, а саме:

— ступенем сформованості систем національних цінностей, національних інтересів, національних цілей;

— обґрунтованістю системи показників захисту національних інтересів;

— наявністю сформульованої головної мети державної політики, державного управління, стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки та систем критеріїв і показників досягнення мети;

— сукупністю розроблених (відібраних) методів і моделей аналітичного забезпечення стратегічного планування та управління;

— наявністю обґрунтованих методик та регламентів здійснення стратегічних моніторингу та аналізу для різних режимів стратегічного планування та управління тощо.

Наведені вище чинники визначаються в ході здійснення попередніх етапів формалізації загального процесу формування політико-державних рішень.

Сьогодні в Україні можна констатувати лише відсутність або незавершеність розробки всіх вказаних вище науково-методичних факторів впливу на ефективність ІАЗ СП, що в сукупності з іншими невіршеними проблемними питаннями не дає змоги здійснювати ефективне ІАЗ СП.

Особливості використання ІКТ в інтересах стратегічного планування. Аналітичні системи, що сьогодні створені або створюються в органах державної влади, у тому числі й у Секторі безпеки, в основному є інформаційними системами. Відсутність моделей, що дозволяли б досліджувати процеси у сфері національної безпеки, аналізувати, прогнозувати, формувати альтернативні варіанти стратегічних рішень в автоматизованому режимі тощо, є суттєвим обмеженням.

Головною проблемою стратегічного планування та управління і державного управління залишається проблема наявності відповідної волі та стратегічного мислення у ОНР. Її вирішення є складним суб'єктивним процесом, що залежить у тому числі й від організації систем освіти та підвищення кваліфіка-

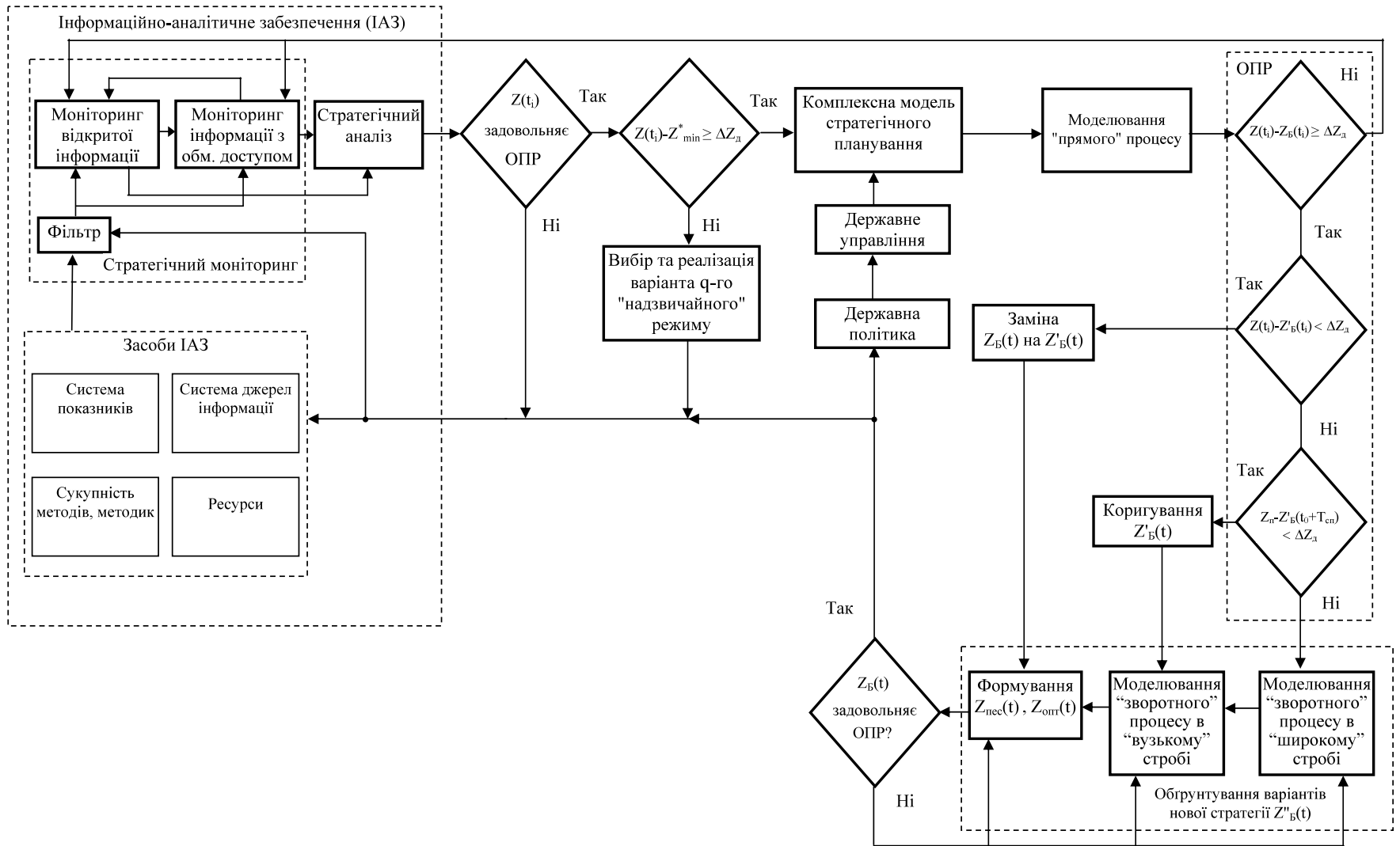


Рис. Схема ІАЗ з використанням адаптивних механізмів стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки

ції, індивідуальних якостей ОНР тощо. Це основне питання, від якого в цілому залежить ефективність формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і яке, на жаль, сьогодні не вирішено.

Існують й інші проблемні питання, що стосуються інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування у цій сфері, які передбачається розглянути у подальших публікаціях.

Пріоритетні напрями вирішення проблем ІАЗ СП

1. Розробити концепцію та програму інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки.

2. Розробити методики здійснення Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду, узгодити їх між собою та з загальнодержавним механізмом стратегічного планування та управління за змістом, часом, суб'єктами, механізмами здійснення та кінцевими продуктами.

3. Розробити системи критеріїв досягнення головної мети стратегічного планування та показників рівня захисту національних інтересів.

4. Розробити регламент взаємодії складових СЗНБ щодо інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування та удосконалити їх координацію з боку Ради національної безпеки і оборони України.

5. Створити при Раді національної безпеки і оборони України Експертну раду з питань забезпечення національної безпеки.

6. За результатами проведення Огляду сектору безпеки уточнити функції та завдання розвідувальних органів та інших складових сектору безпеки щодо здійснення стратегічного моніторингу та аналізу.

7. З метою посилення адаптивних якостей стратегічних рішень до мінливих умов середовища в механізмах формування та реалізації стратегій передбачити можливість їх коригування та дострокового призупинення, впровадити схему комплексного застосування сучасних методів стратегічного управління, у тому числі таких, як управління за слабкими сигналами, на основі ранжування стратегічних завдань тощо.

8. Забезпечити підготовку та перепідготовку аналітиків-прогнозистів для сфери забезпечення національної безпеки.

9. Впроваджувати новітні інформаційно-комунікаційні технології у процеси інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки, передбачивши для цього відповідні заходи та проекти в Національній програмі інформатизації та Основних засадах розвитку інформаційного суспільства на 2007—2015 роки.

Висновки. У статті досліджено сучасний стан інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування СЗНБ, визначено та систематизовано основні проблеми, сформовано комплекс першочергових практичних рекомендацій органам державної влади щодо їхнього розв'язання, розроблено методичний підхід до формування адаптивних механізмів стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки, що має сприяти підвищенню ефективності стратегічного моніторингу та аналізу і в цілому державної політики та державного управління у цій сфері.

Подальші дослідження передбачається здійснити у напрямках розробки механізму, моделі та методики інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки.

Джерела

1. *Ансофф І.* Стратегическое управление: Сокр. пер. с англ. — М.: Экономика, 1989. — 520 с.
2. *Бегма В. М., Загорка О. М., Косевцов В. О., Шемаев В. М.* Стратегічне управління військово-технічним співробітництвом в інтересах застосування воєнної безпеки України: Монографія / За заг. ред. І. С. Руснака. — К.: ПІНБ, НАОУ, 2005. — 228 с.
3. *Богданович В. Ю.* Теоретические основы анализа проблем национальной безопасности государства в военной сфере: Монография. — К.: Основа, 2006. — 296 с.
4. *Богданович В. Ю., Семенченко А. І.* Методичний підхід до формалізації стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави // Вісник НАДУ. — 2006. — № 4.
5. *Богданович В. Ю., Семенченко А. І.* Метод обґрунтування варіантів стратегічних рішень у сфері забезпечення національної безпеки // Вісник державної служби. — 2007. — № 1.
6. *Брайсон Джон М.* Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій/ Переклала з англ. мови Анжела Кам'янець. — Л.: Літопис, 2004. — 352 с.
7. *Горбулін В. П., Качинський А. Б.* Методологічні засади розробки стратегії національної

- безпеки // Стратег. панорама. — 2004. — № 3. — С. 15-24.
8. Жиганов З. Н. Стратегический анализ политики: Теоретические основания и методы: Учеб. пособ. для студентов вузов. — М.: Аспект Пресс, 2006. — 272 с.
9. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 №1602-III. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
10. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році (проект): Експертна доповідь / Нац. ін-т стратег. досліджень. — К.: НІСД, 2006. — 255 с.
11. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление: Пер. с англ. — М.: Сов. радио, 1974. — 280 с.
12. Минцберг Г., Гошал С., Куинн Дж. В. Стратегический процесс. — СПб.: Питер, 2001. — 688 с.
13. Про заходи щодо підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості з питань фінансової політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.11.2004 № 868-р. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
14. Саати Т. Принятие решений : Метод иерархий. — М.: Радио и связь, 1993. — 320 с.
15. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. — 750 с.
16. Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади: Указ Президента України від 14.07.2000 № 887/2000. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>