

УДК 004.5

А. І. Семенченко

Національна академія державного управління при Президентові України

Проблемні питання інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування в сфері національної безпеки та шляхи їхнього вирішення

Визначено та систематизовано основні проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення в сфері національної безпеки, сформовано рекомендації органам державної влади щодо їхнього розв'язання.

***Ключові слова:** проблеми, стратегічне планування, стратегічне управління, національна безпека.*

Постановка проблеми

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

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

Стратегічний моніторинг і 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 їхніх змін, науково обґрунтований опис стану власних ресурсів і наслідків прийняття стратегічних рішень, а також можливостей Системи забезпечення національної безпеки держави (СЗНБ) не тільки змінювати ситуацію, але й реалізовувати нові напрями розвитку в 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 і аналіз взагалі не здійснювались, або їхнє проведення порушувало логіку та структуру процесів стратегічного планування та управління при розробці стратегічних документів, у тому числі Стратегії національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

За оцінками вітчизняних та міжнародних фахівців [1, 2, 6, 7, 11, 14] саме за таких складних умов невизначеності застосування методів і 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 урахуванням специфіки сфери забезпечення національної безпеки, умов трансформації національного сектора безпеки, ролі стратегічного планування в державному управлінні в цій сфері тощо.

Невирішена частина загальної проблеми

На погляд автора, відсутність систематизації та класифікації проблем інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування, методичного підходу до їхнього розв'язання обмежує можливості щодо розробки та застосування формальних методів і моделей при здійсненні стратегічного планування та управління, що призводить до зниження об'єктивності й ефективності цих процедур.

Метою публікації є визначення та систематизація актуальних проблем інформаційно-аналітичного забезпечення СЗНБ та формування комплексу практичних рекомендацій органам державної влади щодо їхнього розв'язання.

Викладення основного матеріалу

Проблеми, що стосуються інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування (ІАЗ СП) можна умовно розділити 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 стратегічного планування й управління в цій сфері тощо.

Загальні проблеми є відомими організаційно-технічними, нормативно-правовими, науково-методичними, кадровими, фінансовими проблемами й обумовлені, насамперед станом і тенденціями розвитку та впровадження ІАЗ у державне управління.

Підходи до їхнього 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 і показників досягнення головної мети, регламенту взаємодії відповідного органу державної влади з елементами зовнішнього й внутрішнього середовища, сукупності методів аналізу, забезпечення взаємодії з іншими інформаційно-аналітичними

системами, створення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, забезпечення доступу до національних інформаційних ресурсів і 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 в повній мірі 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 вищевказані загальні проблеми ІАЗ.

При цьому *головними організаційними проблемами* для України залишаються, по-перше, відсутність підсистеми стратегічного планування СЗНБ, що знаходиться 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 в цій сфері та аналогічними процесами в 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 не системно, 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 в нечіткість постановки 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 із Концепцією реформування Воєнної організації держави, проект якої зараз розробляється, тощо.

Відсутні офіційно визначені методики здійснення Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду, низька якість кінцевих результатів їхнього проведення, що підтверджується, наприклад, суттєвими розбіжностями за якісними та кількісними показниками Стратегічного оборонного бюлетеня на період до 2015 року від 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 й тому не базується на його результатах.

Механізми здійснення Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду недостатньо узгоджені із загальнодержавними механізмами прогнозування економічного й 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 в сфері забезпечення національної безпеки й одночасно перспективним напрямом їхнього розвитку є *проблема розробки та включення в ці процеси процедур адаптації до змін ситуації, оскільки заздалегідь передбачити всю сукупність факторів впливу на СЗНБ, їхні взаємозв'язки та динаміку змін у стратегічній перспективі принципово не можливо. Згідно з базовим принципом «гнучкості» («безупинної адаптації») стратегічне планування й 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].*

Зменшення рівня невизначеності при стратегічному плануванні та управлінні, а також надбання цими процедурами адаптивних якостей можна вирішити шляхом застосування керованих процедур стратегічного моніторингу та аналізу, генерування одночасно декількох альтернативних варіантів стратегічних рішень, включення механізмів призупинення та корекції стратегій, передбачення декількох режимів роботи системи стратегічного управління (одночасного застосування декількох методів стратегічного планування та управління) з оперативним переключенням на найбільш адекватний реальній обстановці режим тощо. Але найбільший позитивний ефект можна отримати тільки в разі комплексного використання вищевказаних процедур, хоча це й потребує додаткових часових та ресурсних витрат, а також наявності відповідного теоретико-методологічного апарату.

Необхідність у корегуванні структури або/та параметрів системи ІАЗ СП може виникати як у ході формування стратегічних рішень, так і на етапі їхньої реалізації. При цьому необхідно враховувати відмінності «раціональних» і «надзвичайних» режимів формування та реалізації державно-політичних рішень [12].

Слід відмітити, що насправді надзвичайними можуть бути стан і умови життєдіяльності суспільства та держави, у той час як для СЗНБ це є основним призначенням і режимом функціонування, оскільки принципово не можливо своєчасно передбачити та ліквідувати всю гаму кризових явищ різної природи, катастроф, конфліктів тощо, частка яких до того ж мають глобальний характер. Сектор безпеки нового типу має гнучко реагувати на значну кількість непередбачуваних і переважно обмежених за масштабом загроз, а не базуватись на розрахунках тільки масового застосування сил та засобів безпеки та оборони за задалегідь визначеними сценаріями. Система забезпечення національної безпеки має забезпечувати здійснення єдиної послідовної безпекової політики як у мирний час, так і в кризових умовах [10].

Особливість джерел інформації. Враховуючи специфіку стратегічного планування в сфері забезпечення національної безпеки основними джерелами інформації слід вважати офіційні данні 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, насамперед відносяться вчені наукових установ, підпорядкованих Раді національної безпеки та оборони України, Кабінету Міністрів України, Національній академії наук України та центральним органам виконавчої влади, які входять до складу сектору безпеки. Це зовсім не означає, що не повинна враховуватись інша інформація, наприклад, від ЗМІ, оцінки та прогнози неурядових організацій, міжнародних аналітичних центрів тощо.

Враховуючи загальну тенденцію щодо демократизації процесів формування та реалізації державної політики, у тому числі в сфері забезпечення національної безпеки, розбудову громадянського суспільства в країні необхідно забезпечити максимальну її відкритість, залучення широкого кола вітчизняних і міжнародних експертів і спеціалістів щодо обговорення принципових положень цієї політики та результатів її реалізації. Але така вимога й потреба сьогодні часто наштовхується на специфічну для цієї сфери проблему інформації з обмеженим доступом. У процесі розробки проекту Стратегії національної безпеки України, 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 із розробки відповідних документів із включенням до їхнього складу представників неурядових організацій тощо.

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

Стратегічна інформація має бути агрегованою, достовірно відображати процеси, що відбуваються в сфері національної безпеки, ґрунтуватись на системі інтегрованих показників досягнення як головної мети стратегічного планування в 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 скритої інформаційно-психологічної війни, і має здійснюватись, насамперед розвідувальними службами в ході реалізації стратегічного моніторингу та аналізу.

Враховуючи, що в системі розвідувальних органів, як і в цілому в Секторі безпеки, відбуваються суттєві зміни, необхідно передбачити чіткий розподіл функцій і завдань серед цих органів щодо реєстрації, збору та попередньої обробки стратегічних даних, чітко визначити систему критеріїв і показників, регламент, за яким має здійснюватись моніторинг зовнішнього та внутрішнього середовища, і його аналіз, систему джерел інформації та ін., а також передбачити можливість їхньої зміни в залежності від режимів роботи СЗНБ.

Одним із 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 в сфері забезпечення національної безпеки обумовлює необхідність застосування суб'єктивних методів та якісних моделей, у яких центральну роль грають саме експерти-аналітики. Від досвіду, професіоналізму, політичної незаангажованості експертів значною мірою залежать результати їхньої роботи, а також сприйняття та врахування їх особами, що приймають рішення (ОПР). Тому доцільно створити при Раді національної безпеки та оборони України Експертну раду з питань інформаційно-аналітичного забезпечення національної безпеки держави із числа провідних учених та незалежних фахівців.

Особливість стратегічного планування в сфері державного управління забезпечення 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 й структуризації проблеми стратегічного планування та управління є основою для організації ІАЗ СП. З іншого боку, результати Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду повинні формуватись у вигляді відповідних баз даних і знань і бути інформаційно-аналітичною основою для наступних за стратегічним плануванням процесів, таких як програмування, планування, проектування, бюджетування, контроль тощо. Кожен із технологічних етапів формування та реалізації державно-політичних рішень повинен виконуватись на рівно якісному рівні, оскільки якість стратегічного рішення буде визначатися якістю найгірше виконаного етапу його розробки [2].

Ефективність ІАЗ СП значною мірою визначається рівнем її 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 в сфері забезпечення національної безпеки та систем критеріїв і показників їхнього досягнення;
- сукупністю розроблених (відібраних) методів і моделей аналітичного забезпечення стратегічного планування та управління;
- наявністю обґрунтованих методик і регламентів здійснення стратегічних моніторингу та аналізу для різних режимів стратегічного планування та управління тощо, що визначаються в ході здійснення попередніх етапів формалізації загального процесу формування політико-державних рішень.

Сьогодні в Україні можна констатувати лише відсутність або незавершеність розробки всіх вищевказаних науково-методичних факторів впливу на ефективність ІАЗ СП, що в сукупності з іншими не вирішеними проблемними питаннями не дозволяє здійснювати ефективне ІАЗ СП.

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

Головною проблемою стратегічного планування та управління й державного управління залишається проблема наявності відповідної волі та стратегічного мислення в ОПР. Її вирішення є складним суб'єктивним процесом, що залежить, у тому числі від організації систем освіти та підвищення кваліфікації, індивідуальних якостей ОПР тощо. Це основне питання, від якого в цілому залежить ефективність формування та реалізації державної політики в сфері забезпечення національної безпеки і яке, на жаль, сьогодні не вирішено.

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

Пріоритетні напрями вирішення проблем інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування

Для вирішення проблем ІАЗ СП необхідно зробити наступні кроки.

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

2. Розробити методики здійснення Огляду сектору безпеки та Оборонного огляду, узгодити їх між собою та із 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 вдосконалити їхню координацію з боку Ради національної безпеки та оборони України.

5. Створити при Раді національної безпеки та 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 їхнього корегування та дострокового призупинення, впровадити схему комплексного застосування сучасних методів стратегічного управління, у тому числі таких як управління по слабких сигналах, на основі ранжирування стратегічних завдань тощо.

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

9. Впровадити новітні інформаційно-комунікаційні технології в процеси інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування та управління в 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, що має сприяти підвищенню ефективності стратегічного моніторингу й аналізу та в цілому державної політики й державного управління в цій сфері.

Перспективи подальшого розвитку в даному напрямку. Подальші дослідження передбачається здійснити в напрямках розробки механізму, моделі та методики інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування в сфері державного управління забезпеченням національної безпеки.

1. *Ансофф И.* 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 / Під заг. ред. Руснака І.С. — К.: ПНБ, НАОУ, 2005. — 228 с.

3. *Богданович В.Ю.* Теоретические основы анализа проблем национальной безопасности государства в военной сфере / Монографія. — 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. — С. 7–17.
6. Брайсон Джон М. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / Пер. з англ. Анжела Кам'янець. — Львів: Літопис, 2004. — 352 с.
7. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки // Стратегічна панорама. — 2004. — № 3. — С. 15–24.
8. Жиганов З.Н. Стратегический анализ политики: Теоретические основания и методы: Учеб. пособие для студентов вузов / Э.Н. Ожигано. — М.: Аспект Пресс, 2006. — 272 с.
9. Закон України від 23.03.2000 №1602-III «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» / <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
10. Експертна доповідь: Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2006 році (проект) / Національний інститут стратегічних досліджень. — К., 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. Б. Стратегический процесс. — Спб.: Питер, 2001. — 688 с.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.11.2004 № 868-р. «Про заходи щодо підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості з питань фінансової політики» / <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
14. Саати Томас. Принятие решений: Метод иерархий. — М.: Радио и связь, 1993. — 320 с.
15. Тертичка Валерій. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. — К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. — 750 с.
16. Указ Президента України від 14.07.2000 № 887/2000 «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади» / <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

Надійшла до редакції 29.01.2007