

УДК 351.86

Філіппова Вікторія Дмитрівна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат економічних наук, доцент

Філіппова Валерія Володимирівна

слухачка магістратури публічного управління та адміністрування
Херсонського національного технічного університету

БАЗОВІ ОСНОВИ КОМПАРАТИВНОГО МЕТОДУ АНАЛІЗУ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті досліджується питання стратегічного планування у сфері національної безпеки України. Визначено основні заходи держави щодо реформування системи забезпечення національної безпеки, що передбачають оновлення доктринальних і концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, функціональну оптимізацію, створення ефективної державної системи кризового реагування. Доведено, що елементи системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки перебувають лише на стадії формування. Запропоновано компаративний метод аналізу, що надасть можливість створити систему стратегічного аналізу і планування національної безпеки України.*

***Ключові слова:** національна безпека, стратегічне планування, компаративний метод аналізу.*

Филиппова В.Д., Филиппова В.В. Базовые основы компаративного анализа стратегического планирования в сфере национальной безопасности Украины

В статье исследуется вопрос стратегического планирования в сфере национальной безопасности Украины. Определены основные шаги государства по реформированию системы обеспечения национальной безопасности, предусматривающие обновление доктринальных и концептуальных подходов к обеспечению национальной безопасности, функциональную оптимизацию, создание эффективной государственной системы кризисного реагирования. Доказано, что элементы системы прогнозирования и планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Украины находятся на стадии формирования. Предложен компаративный метод анализа, который позволит создать систему стратегического анализа и планирования национальной безопасности Украины.

***Ключевые слова:** национальная безопасность, стратегическое планирование, компаративный метод анализа.*

Filippova V.D., Filippova V.V. The basic foundations of a comparative analysis of strategic planning in the field of national security of Ukraine

***Annotation.** The article deals with the question of strategic planning in the sphere of national security of Ukraine. The main steps of the state on reforming the system of ensuring national security have been defined, which include updating doctrinal and conceptual*

approaches to ensuring national security, functional optimization, and creation of an effective state crisis response system. It is proved that the elements of the system of forecasting and planning in the sphere of ensuring the national security of Ukraine are at the stage of formation. The comparative method of analysis is proposed, which will allow to create a system of strategic analysis and planning of Ukraine's national security

Key words: *national security, strategic planning, comparative analysis method.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Питання національної безпеки належать до багатоаспектних та інтегральних явищ суспільно-політичного життя будь-якої держави. Сфера забезпечення національної безпеки нашої держави на сучасному етапі перебуває в стані стрімких і постійних змін, і водночас у ній переплітаються майже всі аспекти функціонування як держави, так і суспільства всередині неї. Цей стан має багато детермінант і потребує значної уваги та всебічного вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом питання національної безпеки поставало в полі зору багатьох учених. Наразі було визначено проблеми, що викликають ризики й загрози національній безпеці України як у внутрішньому контексті [1], так і зовнішньому [2]; здійснено структурно-функціональний аналіз системи забезпечення національної безпеки України [3]; визначено основи нормативно-правового забезпечення національної безпеки України [4] тощо. Слід звернути увагу, що всі автори одностайні в думці, що «підвищення національної безпеки в Україні повинно відбуватися шляхом гарантування захисту національних інтересів та цінностей та відповідності сучасній геополітичній ситуації в світі» [5, с. 178].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на широке коло досліджень зазначеного питання, на сьогодні залишається актуальним пошук шляхів забезпечення високого рівня національної безпеки. Водночас залишається недостатньо розкритим питання стратегічного планування у сфері національної безпеки

Формулювання цілей статті. Виходячи з вищесказаного, метою нашої статті є формування системи стратегічного планування у сфері національної безпеки України на основі компаративного методу аналізу.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [6], неефективність системи забезпечення національної безпеки визнано однією з найбільших загроз національній безпеці України. Причинами цього стали, зокрема, несформованість сектору безпеки й оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; недостатність ресурсного забезпечення, неефективне використання ресурсів у секторі безпеки й оборони тощо.

Серед пріоритетних завдань держави щодо усунення цієї загрози визначено, зокрема, потребу вдосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та ухвалення рішень у сфері національної безпеки й оборони. Її метою є своєчасне виявлення і запобігання загроз національній безпеці, визначення порядку дій у кризових ситуаціях у межах єдиного комплексу заходів політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

Ужиття відповідних комплексних змін у системі забезпечення національної безпеки передбачено також і Указом Президента України від 5 січня 2015 року № 5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [7]. Так, одними з найважливіших заходів держави щодо реформування системи забезпечення національної безпеки визначено: оновлення доктринальних і концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, функціональну оптимізацію, створення ефективної державної системи кризового реагування.

Потреба формування системи прогнозування та планування у сфері національної безпеки зумовлена також комплексним характером сучасних

загроз і докорінними змінами безпекового середовища. Безліч нових проблем, з якими стикаються особа, суспільство і держава, вимагають ухвалення спільних узгоджених рішень на основі постійної оперативної взаємодії та чіткої координації зусиль.

Вирішення цієї проблеми дозволить забезпечити своєчасне й адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці; узгодження програм реформування та розвитку органів сектору безпеки й оборони та оборонної промисловості за єдиним задумом; максимально ефективного використання спроможностей і ресурсів суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів; ефективну координацію дій органів і сил сектору безпеки і оборони та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів; раціональний розподіл фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості.

Умови становлення нової багатополюсної системи національної безпеки в сучасних умовах глобалізації вимагають переосмислення основ стратегічного планування функціонування системи забезпечення національної безпеки України. Формування системи прогнозування та планування у сфері національної безпеки потребує вдосконалення нормативно-правової бази й організаційного забезпечення як на загальнодержавному, так і на відомчому рівнях. Підходи до планування розвитку системи забезпечення національної безпеки України, як і її ключового елементу – сектору безпеки і оборони, на сьогодні є багато в чому застарілими й реалізуються непослідовно.

В. Горбулін та А. Качинський зазначають, що «відповідно до сучасних поглядів на стратегічне планування його першим і головним кроком є визначення індивідуальності системи забезпечення національної безпеки держави. Це пов'язує стратегічне планування і так звану тріаду –

національні цінності, інтереси та цілі. Ця тріада належить до основних рушійних сил системи національної безпеки, таких її елементів, що визначають її зміст, характер, конфігурацію та спрямованість. Елементи тріади за всієї їх важливості та безумовного взаємозв'язку не рівнозначні. У їх ієрархії перше місце належить національним цінностям як найменш рухомому та найстабільнішому елементу системи. Цінності формуються впродовж історичного процесу, розвитку матеріальної та духовної культури суспільства, відповідають геополітичному спрямуванню країни. Національні інтереси – елемент порівняно динамічний, що формується на базі національних цінностей під впливом довгострокових тенденцій суспільного розвитку. Національні цілі – найбільш рухомий елемент. Вони визначаються національними інтересами з урахуванням внутрішньої та міжнародної обстановки» [8, с. 19]. Зважаючи на це, для України актуальним є розроблення документів стратегічного планування у сфері національної безпеки на основі зазначеної тріади.

У багатьох зарубіжних країнах процес розроблення документів стратегічного планування у сфері національної безпеки часто здійснюється послідовно:

- 1) формується кілька проектних варіантів стратегій;
- 2) розглядаються альтернативи і вибирається раціональна з них;
- 3) конкретизується обраний варіант стратегії та розробляються стратегічні плани і програми.

Розгортання такого процесу може помітно відрізнитися залежно від ступеня залученості до нього державних і недержавних інститутів. В інтересах дослідження можна виокремити такі регіональні моделі стратегічного планування:

- 1) азійсько-південно-східна;
- 2) європейська (зокрема американська).

Азійсько-південно-східна модель стратегічного планування характерна тим, що ключовими елементами при розробленні й виборі стратегій є глава держави, духовна і партійна еліти. Конкретизацію обраної стратегії здійснюють національні ради й уряд. Позитивними рисами цієї моделі є практичність в організації стратегічного планування, а також базування стратегій на традиційних духовних і національних основах. Однак при цьому зберігаються сильна залежність від доктринальних конфесійних і партійних настанов, а також від особистих якостей керівника країни й деяких інерційних реакцій на зміни в навколишньому світі.

Європейська модель стратегічного планування характерна тим, що ключовими структурами з генерування варіантів стратегій є поради національної безпеки, а також державні й недержавні центри стратегічних розробок, що мають, як правило, партійну приналежність і займаються стратегічним плануванням у процесі формування передвиборних політичних програм. Позитивними рисами такої моделі є генерація й розгляд багатьох варіантів стратегій, що виробляються за участю різних груп, що представляють різнобічні інтереси суспільства, бізнесу і держави; залучення до розроблення стратегій значних ресурсів з недержавних джерел; апробування в процесі передвиборних кампаній основних положень пропонованих програм і стратегій, забезпечення їх суспільної підтримки на виборах.

Щодо доктринального бачення національної безпеки в США, можна сказати, що воно має таку структуру:

– постійні (фундаментальні) інтереси, що залишаються незмінними впродовж більш як 200 років: забезпечення безпеки, процвітання і свободи американського народу;

– відповідна місія країни на певному історичному етапі (це і є доктрина, що відбиває національні інтереси в конкретному розумінні президента США).

Слід зазначити, що загалом культура стратегічного планування в світовому співтоваристві сформувалася. Це зумовлено впливом процесів глобалізації на масштаби і складність завдань, що вирішуються органами державного управління різних рівнів. Водночас слід розуміти, що кожна держава унікальна за своїми політичними характеристиками та кожна перебуває на різному етапі соціально-економічного розвитку, вирішує специфічні національні завдання [9].

В Україні законодавчо врегульовано процеси прогнозування та планування лише щодо одного компонента сектора безпеки й оборони, а саме оборонної сфери. Проте, реалізуючи завдання Стратегії національної безпеки України щодо забезпечення розвитку сектора безпеки й оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, виникає потреба розроблення і запровадження єдиної системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки.

Ця система має охоплювати такі основні процеси: збір та аналіз інформації за широким спектром сфер національної безпеки; виявлення й оцінювання ризиків і загроз національній безпеці; оцінювання стану функціонування складових сектора безпеки й оборони, а також результатів виконання планів і заходів розвитку за попередній період; виявлення тенденцій і побудова прогнозів (сценаріїв) розвитку ситуації у безпековій сфері у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі; розроблення документів стратегічного планування, зокрема плану розвитку сектора безпеки й оборони, узгодження їх із планами соціально-економічного розвитку держави та бюджетним процесом; управління ризиками у сфері забезпечення національної безпеки; періодичне внесення коректив у

стратегічні документи і плани держави у сфері забезпечення національної безпеки.

Запровадження такого підходу дозволить більш чітко визначати засади, цілі та основні завдання державної політики у сфері національної безпеки й оборони, пріоритети і напрямки розвитку сил безпеки і оборони з урахуванням наявних загроз та економічних можливостей держави. Базовим принципом планування та прогнозування сфери національної безпеки має стати принцип системності, який означає, що сектор безпеки й оборони України розглядається як єдиний об'єкт прогнозування і планування. Такий плановий підхід сприятиме збалансуванню вимог до структури органів сектора безпеки і оборони, їх чисельності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, пріоритетності завдань розвитку тощо.

На практиці цей процес має включати в себе такі основні елементи: періодичні огляди сектора національної безпеки й оборони, які б визначили та уточнювали цілі національної безпеки, пріоритети політики національної безпеки і шляхи їх реалізації; організацію взаємодії державних органів, наукових установ та неурядових організацій, у результаті якої буде регулярно здійснюватися оцінювання загроз національній безпеці, ухвалюватися рішення, спрямовані на корегування заходів, розмежування завдань органів національної безпеки, уточнення їх структури й обов'язків щодо реалізації поставлених завдань; прозорий процес розподілу ресурсів і контролю за їх використанням.

Слід зауважити, що на сьогодні певні елементи системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки перебувають лише на стадії формування. Так, наразі триває робота щодо формування показників (індикаторів) стану національної безпеки (відповідне завдання визначене пп. 7 п. 3 рішення РНБОУ від 06.05.2015, введеного в дію Указом Президента України від 26.05.2015 № 287 [6]).

Також не завершено створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та ухвалення рішень у сфері національної безпеки й оборони.

Виходячи зі сказаного, важливим є виявлення верифікованих загроз національній безпеці і стратегічних ризиків сталого соціально-економічного розвитку держави через процеси глобалізації світової спільноти. Однак при розробленні проектів документів стратегічного планування в Україні найчастіше використовується евристичний підхід – перелік загроз національній безпеці встановлюється, як правило, експертним шляхом, прогнозна частина процесу залишається поза об'єктивним оцінюванням.

Компаративний метод аналізу, що пропонується нами, полягає в зіставленні двох і більше об'єктів з метою виявлення або їх спільних рис і встановлення подібності, або визначення ознак, за якими вони розрізняються. Як об'єкти порівняльного аналізу можуть виступати політична система в цілому або її форми, типи і різновиди. Сюди ж належать державні інститути, законодавчі органи, партії, партійні та виборчі системи, офіційні соціально-економічні парадигми, а також концептуальні й доктринальні положення щодо зміцнення суспільних відносин і становлення державності.

Отже, вирішення завдань щодо формування верифікованого переліку загроз національній безпеці України на довгострокову перспективу може бути забезпечено шляхом компаративного методу аналізу основ стратегічного планування.

Базовими умовами досягнення об'єктивності компаративного методу аналізу основ стратегічного планування у сфері національної безпеки, на нашу думку, є такі:

1) якісна й кінцева декомпозиція базового і порівнюваного документів стратегічного планування у сфері національної безпеки України;

2) компаративний аналіз документів стратегічного планування у сфері національної безпеки має проводитися з урахуванням конкретних історичних, геополітичних і соціально-економічних умов розвитку держави;

3) головна мета порівняльного аналізу документів стратегічного планування у сфері національної безпеки полягає у виявленні верифікованого переліку загроз національній безпеці шляхом порівняльного синтезу оцінок порівняння.

У той же час основними критеріями об'єктивності компаративного методу аналізу основ стратегічного планування у сфері національної безпеки слід уважати:

1) практичну затребуваність отриманих результатів в інтересах організації інформаційно-аналітичної підтримки насамперед діяльності зацікавлених структур і органів виконавчої влади, що входять у систему забезпечення національної безпеки;

2) відповідність отриманих результатів історичній парадигмі політичного й соціально-економічного розвитку відповідної держави;

3) відповідність отриманих результатів обраним методичним засобам і прийомам;

4) вибір і послідовність використання прийомів, способів, підходів і методів визначається змістовно-сутнісними характеристиками порівнюваних документів стратегічного планування у сфері національної безпеки України.

Поряд із цим оцінювання об'єктивності компаративного методу аналізу основ стратегічного планування у сфері національної безпеки України виконується з використанням експертних оцінок. Зокрема,

у порівнюваних документах стратегічного планування у сфері національної безпеки слід враховувати такі компоненти:

1) ступінь відповідності стратегічній цільовій настанові (стратегічне завдання) як показник якості документів стратегічного планування у сфері національної безпеки;

2) ступінь розкриття предметної галузі як показник якості документа стратегічного планування у сфері національної безпеки;

3) ступінь розкриття загроз національній безпеці як показник якості документа стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Виходячи і вищесказаного, узагальнений показник якості документа стратегічного планування у сфері національної безпеки можна представити у вигляді суми показників якості головних компонентів документа стратегічного планування у сфері національної безпеки. Далі на підставі отриманого значення узагальненого показника якості документа стратегічного планування у сфері національної безпеки ухвалюється рішення щодо якості проведеного компаративного комплексного аналізу основ стратегічного планування у сфері національної безпеки відповідно до визначеної гіпотези.

Висновки з даного дослідження. Отже, пропонований компаративний метод аналізу надасть можливість створити систему стратегічного аналізу й планування національної безпеки, допоможе сформулювати прогнозовану науково обґрунтовану методологічну базу ухвалення державних і зовнішньополітичних рішень, а також уточнити й розширити понятійний апарат у сфері національної безпеки України при реалізації комплексу заходів щодо запобігання та протидії ризикам соціально-економічного розвитку держави і загрозам національної безпеки в політичній, військовій, економічній та інших сферах.

Перспективи подальших розвідок. Напрямок дальших розвідок може стати розроблення нової дієвої управлінської технології стратегічного планування у сфері національної безпеки України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики Вибр. наук. праці / О. С. Власюк. – К. : НІСД, 2016. – 528 с.
2. Міжнародне безпекове середовище: виклики та загрози національній безпеці України: аналіт. доповідь / Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська, О.О. Резнікова; Нац. ін-т стратег. досліджень. – К.: НІСД, 2013. – 54 с. – (Нац. безпека; вип. 3.)
3. Тімкін І. Ф. Структурно-функціональна характеристика системи забезпечення національної безпеки України / Тімкін І. Ф. Новікова Н. Є. // Нова парадигма. – Вип.128, 2015. – С. 162-170.
4. Янчук А. В. Формування основ нормативно-правового забезпечення національної безпеки України / Янчук А. В., Пригунов П. Я., Колесник В. Т. // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 20. – С. 84-88.
5. Вонсович О. Стан національної безпеки України в сучасній геополітичній ситуації / Вонсович О. // Політичний менеджмент. – 2012. – №1-2. – С. 177-185.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
8. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
9. Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. М.: Изд-во «МГИМО–Университет», 2007. – 272 с.
10. Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки України: Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1847/>

Statement of the problem and urgency. The issue of national security refers to the multifaceted and integral phenomena of the social and political life of any state. The sphere of ensuring national security of our state at the present stage is in a state of rapid and constant changes, and at the same time almost all aspects of the functioning of both the state and the society within it are intertwined. This state has many determinants and requires considerable attention and comprehensive study.

The purpose of the article – formation of a system of strategic planning in the field of national security of Ukraine on the basis of a comparative method of analysis.

Summary. Today, it is important to identify the verified threats to national security and the strategic risks of sustainable social and economic development of the state through the processes of globalization of the world community. However, when developing draft strategic planning documents in Ukraine, the heuristic approach is most often used: the list of threats to national security is established, as a rule, by expert means, the forecast part of the process remains outside of objective estimates.

The comparative method of analysis, proposed by us, is to compare two or more objects in order to identify either their common features and establish similarities or determine the characteristics by which they differ. The objects of comparative analysis can be the political system as a whole or its forms, types and varieties. This includes state institutions, legislative bodies, parties, party and electoral systems, official socio-economic paradigms, as well as conceptual and doctrinal provisions for strengthening public relations and the formation of statehood. Therefore, the solution of problems on the formation of a verified list of threats to the national security of Ukraine for the long term can be achieved through a comparative method of analyzing the basics of strategic planning.

In our opinion, the basic conditions for achieving the objectivity of a comparative method of analysis of the basics of strategic planning in the field of national security are: qualitative and final decomposition of the basic and compared documents of strategic planning in the field of national security of Ukraine; a comparative analysis of strategic planning documents in the field of national security should be carried out taking into account specific historical, geopolitical and socio-economic conditions for the development of the state; the main objective of the comparative analysis of strategic planning documents in

the field of national security is to identify a verified list of threats to national security by comparing comparative comparisons.

The main criteria for the objectivity of the comparative method of analyzing the basics of strategic planning in the sphere of national security should be considered: the practical relevance of the results obtained in the interests of organizing information and analytical support, first of all, of the activities of the interested structures and executive authorities that are part of the national security system; the consistency of the results of the historical paradigm of the political and socio-economic development of the country concerned; the conformity of the results with selected methodical means and methods; the choice and sequence of the use of methods, methods, approaches and methods is determined by the content-essential characteristics of the compared documents of strategic planning in the field of national security of Ukraine.

Conclusions and outcomes. The comparative method of analysis proposed by us will allow us to create a system of strategic analysis and planning of national security, help to form the predicted scientifically grounded methodological basis for the adoption of state and foreign policy decisions, and clarify and expand the conceptual apparatus in the sphere of national security of Ukraine when implementing a set of measures to prevent and counteract risks economic development of the state and threats to national security in the political, military, economic and other spheres. The direction of further research can be the development of a new effective management technology of strategic planning in the national security of Ukraine.