

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА
**ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ**

Устименко О.В.,

кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник науково-дослідного відділу (проблем воєнної стратегії) науково-дослідного управління (проблем воєнної політики та воєнної стратегії) Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

Пеньковський В.І.,

кандидат військових наук, начальник науково-дослідного відділу – заступник начальника науково-дослідного управління Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського

**ІНДИКАТОРИ (ПОКАЗНИКИ) СТАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ ЯК РЕЗУЛЬТАТ МОНІТОРИНГУ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗА ПЕВНИЙ ПРОМІЖОК
ЧАСУ**

Чинними нормативно-правовими документами визначено необхідність удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектору безпеки і оборони. Перед органами державної влади

стоїть завдання розробити (удосконалити) методики проведення моніторингу національної безпеки, відповідно до сфери своєї відповідальності, запровадити систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України.

У статті розглянуто стан справ з моніторингом національної безпеки, впровадженням системи індикаторів (показників) стану національної безпеки.

Ключові слова: моніторинг, аналіз, прогнозування, прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, стратегічне планування, індикатори стану національної безпеки.

INDICATORS STATE OF NATIONAL SECURITY AS A RESULT OF MONITORING OF NATIONAL SECURITY FOR SOME TIME

The valid legal documents identified the need to improve the state system of strategic planning, a unified system of monitoring, analysis, forecasting and decision-making in the sphere national security and defence, to ensure effective coordination and functioning of a single system of situation centers specialized agencies of the government security and defence sector. Before the public authorities are challenged to develop (improve) methods of monitoring national security, according to the sphere of its responsibilities, to implement a system of indicators state of Ukraine's national security.

The article examines the status of monitoring the national security, and the result of implement a system of indicators state of national security.

Key words: *monitoring, analysis, forecasting, decision-making in the sphere national security and defense, strategic planning, indicators state of national security.*

Постановка проблеми. В Стратегії національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287 [1], зазначено, що мінімізація загроз державному суверенітету та відновлення

територіальної цілісності України потребують якісно нової державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів в економічній, соціальній, гуманітарній та інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки та створення ефективного сектору безпеки і оборони України.

При цьому зазначається, що необхідно забезпечити “удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектору безпеки і оборони”.

На жаль питання взаємодії державних органів, під час моніторингу національної безпеки, на сьогодні законодавчо не врегульовано, загальна методика визначення індикаторів (показників) стану національної безпеки України відсутня. Перед органами державної влади стоїть завдання розробити (удосконалити) методики проведення моніторингу національної безпеки, відповідно до сфери своєї відповідальності, запровадити систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України.

Метою запровадження і функціонування системи індикаторів (показників) стану національної безпеки України є інформаційно-аналітичне забезпечення керівництва держави оціночними і прогностичними даними для прийняття рішень у сфері національної безпеки України в мирний час та в особливий період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні окремі органи державної влади проводять моніторинг національної безпеки України відповідно до сфери своїх повноважень та на виконання відомчих нормативно-правових актів. Як приклад можна навести Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі Мінекономрозвитку). Наказ Мінекономрозвитку від 29 жовтня 2013 року № 1277 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки

України” [2] визначає, що розрахунки здійснюються двічі на рік на підставі офіційних даних статистичного обліку Держстату, Нацкомфінпослуг, Міндоходів, Міненерговугілля, Мінфіну і Національного банку та експертних оцінок, у тому числі рейтингових звітів міжнародних неурядових організацій. На виконання зазначеного документу Мінекономрозвитку України готує інформаційно-аналітичні записки, які направляються з метою інформування зацікавленим органам державної влади [3]. Вивчення проблемних питань економічної безпеки держави, показників оцінки її рівня рекомендовано Міністерством освіти і науки України для студентів економічних спеціальностей, магістрантів тощо [4, с. 36-47].

Різні аспекти економічної безпеки у своїх працях розглядають: Нікішина О.В. – досліджує інтегрований зерновий ринок у забезпеченні економічної безпеки України [5]; Венцковський Д.Ю. – вивчає питання зовнішньоекономічної безпеки України [6]; сучасний стан інвестиційно-інноваційної безпеки України досліджують науковці Академії митної служби України [7]; Харазішвілі Ю.М. та Дронь Є.В. – розробили удосконалену методологію оцінювання на основі аналізу та узагальнення теоретичних підходів щодо інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки держави [8].

Окремі аспекти державного управління процесом забезпечення інформаційної безпеки України у воєнній сфері досліджують Алещенко В.І., Сніцаренко П.М. та Кливець В.В. [9, 10].

Виклад основного матеріалу дослідження. Під індикатором (показником) стану національної безпеки України будемо розуміти узагальнену чисельну характеристику стану національної безпеки України у відповідній сфері діяльності органу державної влади.

Під моніторингом національної безпеки України будемо розуміти діяльність державних органів із спостереження, збору (добування), систематизації, аналізу і збереження даних щодо стану національної безпеки України. Водночас моніторинг стану національної безпеки України – діяльність

органів державної влади щодо збору (добування), обробки і збереження даних з метою визначення індикаторів (показників) стану національної безпеки України.

У грудні 2007 року Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки [11]. Індикаторами продовольчої безпеки визначено: добова енергетична цінність раціону людини; забезпечення раціону людини основними видами продуктів; достатність запасів зерна у державних ресурсах; економічна доступність продуктів; диференціація вартості харчування за соціальними групами; ємність внутрішнього ринку окремих продуктів; продовольча незалежність за окремим продуктом. Цією ж постановою було поставлено завдання “Міністерству аграрної політики та продовольства, Міністерству соціальної політики і Державній службі статистики забезпечити в межах своїх повноважень подання Міністерству економічного розвитку і торгівлі інформації необхідної для розрахунку основних індикаторів продовольчої безпеки” [11].

Крім продовольчої безпеки, рівень економічної безпеки України визначають фінансова, соціальна, демографічна, зовнішньоекономічна, енергетична безпеки тощо. Зрозуміло, що Міністерству економічного розвитку і торгівлі для визначення індикаторів: фінансової безпеки необхідна інформація Національного банку України та Міністерства фінансів України; соціальної безпеки – Міністерства соціальної політики України; енергетичної безпеки – Міністерств енергетики та вугільної промисловості України тощо.

Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [2] розроблені з метою визначення рівня економічної безпеки України як однієї з основних складових національної безпеки держави. Вони визначають перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки. В документі зазначено, що інші органи виконавчої влади, наукові інститути та інші установи можуть використовувати ці

Методичні рекомендації та визначати рівень складових економічної безпеки для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, запобігання та попередження реальних і потенційних загроз національним інтересам у відповідній сфері. Водночас в документі вказано, що Методичні рекомендації мають інформаційний, рекомендаційний, роз'яснювальний характер та не є обов'язковими.

Водночас, як зазначають експерти Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД), детальний аналіз та практичне застосування зазначених Методичних рекомендацій дозволив виявити наступне:

- вибір п'яти діапазонів економічної безпеки відносно деякого оптимального значення є суб'єктивним та необґрунтованим (чому обрано діапазони від оптимального саме 20, 40, 60, 80, 100?). Це потрібно доводити;

- індикатори визначаються відносно деякого оптимального значення, що виключає можливість існування коридору оптимальних значень, перевищення оптимального значення та знаходження індикаторів в діапазоні верхніх порогових значень;

- якщо поточні значення індикаторів перевищують оптимальні значення для стимуляторів та менші оптимальних для дестимуляторів, то здійснюється “обрізання” індикаторів – прирівнювання до “1”, що призводить до штучної втрати інформації;

- оскільки головною вимогою до нормування є простота і адекватність, динаміка нормованих індикаторів повинна точно повторювати динаміку вхідних індикаторів в деякому масштабі, чого не спостерігається при застосуванні змішаного типу індикаторів, наприклад, індикатора “індекс споживчих цін”;

- вагові коефіцієнти індикаторів та складових економічної безпеки визначаються шляхом експертного опитування, у разі значної парної кореляції “найбільш важливим” індикаторам пропонується якимось чином знижувати вагу, що містить суб'єктивізм та безперечно знижує наукову та практичну цінність отриманих результатів.

Отже, зазначають фахівці НІСД, вибір нормуючих

коефіцієнтів без одночасного врахування динамічних рядів індикаторів та їх порогових значень робить неможливим співставлення динаміки інтегральних індексів з інтегральними пороговими значеннями в одному масштабі, що є необхідною інформацією для ідентифікації та регулювання рівня економічної безпеки держави [12].

Харазішвілі Ю.М. та Дронь Є.В. розробили удосконалену методологію оцінювання економічної безпеки України на основі аналізу та узагальнення теоретичних підходів щодо інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки держави. Запропонована методологія інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки України відрізняється: використанням мультиплікативної форми інтегрального індексу; містить низку додаткових новітніх індикаторів (що відображають тіньові аспекти), без врахування яких оцінка не є адекватною реальній економіці; одночасним нормуванням індикаторів та їхніх порогових значень за єдиною нормуючою функцією; обґрунтуванням вектору порогових значень та формалізованим визначенням вагових коефіцієнтів, що дає можливість порівнювати в одному масштабі динаміку інтегрального індексу з інтегральними пороговими значеннями [8].

У свою чергу, економічна безпека є підсистемою системи вищого рівня – національної безпеки. Реальне визначення індикаторів стану національної безпеки лежить в основі ефективної державної системи кризового реагування та прийняття стратегічних рішень у сфері національної безпеки. Система індикаторів – сукупність взаємопов'язаних індикаторів (показників) стану національної безпеки України.

Міністерством оборони України спільно з НІСД на виконання рішення РНБО України [13] розроблено Проект “Положення про систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України”. Положення встановлює основи взаємодії державних органів щодо введення у дію системи індикаторів (показників) стану національної безпеки України, а також щодо забезпечення моніторингу стану національної безпеки.

Органи державної влади визначають відповідальні за

здійснення моніторингу структурні підрозділи (установи, організації), на базі яких і створюються відомчі ситуаційні центри. Моніторинг здійснюється за методикою, яка попередньо погоджується з Апаратом РНБО України та затверджується керівником відповідного державного органу. В таблиці 1 відображено органи державної влади, що залучаються до моніторингу національної безпеки та індикатори стану національної безпеки у відповідній сфері.

Таблиця 1

Перелік органів державної влади, які залучаються до моніторингу

<i>Найменування органу державної влади, який здійснює моніторинг</i>	<i>Індикатор стану національної безпеки у сфері:</i>
Міністерство культури України	культури
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	житлово-комунального господарства
Міністерство аграрної політики та продовольства України	продовольчої безпеки
Міністерство внутрішніх справ України	правоохоронної діяльності
Державна служба з надзвичайних ситуацій України	захисту населення і територій від надзви-чайних ситуацій, цивільного захисту
Державна прикордонна служба України	безпеки державного кордону
Державна міграційна служба України	міграційної політики
Міністерство екології та природних ресурсів України	екологічної безпеки
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	економічного розвитку і торгівлі

<i>Найменування органу державної влади, який здійснює моніторинг</i>	<i>Індикатор стану національної безпеки у сфері:</i>
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	енергетики
Міністерство закордонних справ України	зовнішньої політики
Міністерство інформаційної політики України	інформації
Міністерство інфраструктури України	транспорту і зв'язку
Міністерство молоді та спорту України	розвитку молоді, фізичної культури та спорту
Міністерство оборони України	воєнної безпеки і оборони
Міністерство освіти і науки України	освіти, науки, інновацій
Міністерство охорони здоров'я України	охорони здоров'я
Міністерство соціальної політики України	соціальної політики
Міністерство фінансів України	фінансово-кредитній - державних фінансів
Служба зовнішньої розвідки України	зовнішнього безпекового середовища
Служба безпеки України	державної безпеки
Державна пенітенціарна служба України	виконання кримінальних покарань
Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	захисту інформації
Управління державної охорони України	державної охорони

Органи державної влади, відповідно до визначених законодавством України повноважень, запитують необхідну

для визначення індикаторів інформацію від установ, підприємств і організацій незалежно від форм власності. На основі результатів моніторингу, поданих органами державної влади, Апарат Ради національної безпеки і оборони України аналізує стан забезпечення національної безпеки України і готує для розгляду Радою національної безпеки і оборони України пропозиції щодо визначення шляхів і засобів відвернення та нейтралізації загроз національній безпеці, а також щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки.

Впроваджуючи систему індикаторів необхідно враховувати, що в різних сферах вони мають різну розмірність. Більш того, вони можуть бути різноспрямованими. Є індикатори, збільшення яких бажано (стимулятори), інші – зменшення яких бажано (дестимулятори). Отже необхідно передбачити процедуру нормування, що є необхідним етапом розрахунку інтегрального показника. Процедура нормування, по-перше, переводить індикатори різних розмірностей у безрозмірні величини до діапазону від 0 до 1. По-друге, дає можливість співставлення різноспрямованих індикаторів, без чого неможливо формування інтегрального показника.

Планується, що відповідний інтегральний індикатор, що характеризує стан безпеки у певній сфері національної безпеки в цілому, має складатися з інтегральних індикаторів нижчого рівня, що характеризують стан безпеки у певній сфері національної безпеки України за певними напрямками, а також враховувати ефективність взаємодії органів державної влади щодо виконання конкретних функцій.

Положення про систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України передбачає, що чисельне значення індикатору буде розраховуватися у відповідності з затвердженими методиками моніторингу і представляється в інтервалі від 0 до 1. Якісне значення індикатору визначатиметься за класифікаційною шкалою: 0-0.2 – критичний рівень безпеки; 0.2-0.3 – низький рівень безпеки; 0.3-0.5 – знижений рівень безпеки; 0.5-1 – задовільний рівень безпеки [14, с.125].

Передбачається, що органи державної влади будуть подавати результати моніторингу до Апарату Ради національної безпеки і оборони України щоквартально. У разі необхідності, на вимогу Секретаря Ради національної безпеки і оборони України окремі органи державної влади результати моніторингу надаватимуть частіше. Водночас, у разі виявлення під час моніторингу раптових змін індикаторів, які свідчать про різке погіршення стану національної безпеки України, орган державної влади зобов'язаний невідкладно надати результати моніторингу, до Апарату Ради національної безпеки і оборони України.

В цілому система моніторингу, що розробляється, дасть змогу більш оперативно ніж нині забезпечити керівництва держави оціночними і прогностичними даними для прийняття рішень у сфері національної безпеки.

Водночас необхідно зауважити недоліки механізму моніторингу, що створюється:

- не затверджено методики моніторингу стану національної безпеки;

- вибір якісного значення індикатору за класифікаційною шкалою (чотири діапазони): 0-0.2 – критичний рівень безпеки; 0.2-0.3 – низький рівень безпеки; 0.3-0.5 – знижений рівень безпеки; 0.5-1 – задовільний рівень безпеки є суб'єктивним та необґрунтованим. Чому обрано саме такі діапазони?;

- прогнозується ситуація, коли відповідний інтегральний індикатор, що характеризує стан безпеки у певній сфері національної безпеки в цілому, інформує про задовільний рівень безпеки (знижений рівень безпеки). Водночас окремі інтегральні індикатори нижчого рівня, з яких складається інтегральний індикатор стану безпеки у певній сфері національної безпеки, можуть сигналізувати про низький і навіть критичний рівень безпеки.

У зв'язку з цим актуальною видається пропозиція Міністерства закордонних справ України, щодо необхідності науково-методичного обґрунтування системи індикаторів (показників) стану національної безпеки. На жаль ця пропозиція не була врахована під час розробки Проекту

“Положення про систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України”, оскільки вимагала проведення відповідної науково-дослідної роботи (НДР). Час на виконання НДР з розробки системи індикаторів, на жаль, не передбачений ні завданням на розробку Проект Указу Президента України “Про схвалення Положення про систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України” ні завданням на розробку самого Положення про систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України.

Аналогічні питання виникають і щодо методик моніторингу стану національної безпеки. Не виключено, що різні органи державної влади розроблять методики що не будуть корелюватися між собою. Скільки часу займе погодження і перепогодження методик з Апаратом Ради національної безпеки і оборони України? Можливо було б доцільним запланувати проведення НДР, щодо розробки методик моніторингу національної безпеки, за вихідними даними наданими Апаратом Ради національної безпеки і оборони України?

Висновок. Прийняття розробленого проекту Указу Президента України “Про затвердження Положення про систему індикаторів (показників) стану національної безпеки України” дасть змогу: забезпечити постійний моніторинг національної безпеки; більш оперативно ніж нині забезпечити керівництво держави оціночними і прогнозними даними для прийняття рішень у сфері національної безпеки; підвищити оперативність і якість прийняття управлінських рішень щодо протидії виявленим ризикам, викликам і загрозам національним інтересам. Водночас актуальним є питання побудови системи індикаторів (показників) та методик моніторингу стану національної безпеки на основі затвердженого переліку індикаторів (показників) стану національної безпеки України, за якими державні органи проводять моніторинг. Саме ці питанням потребують науково-методичного обґрунтування.

За результатами проведеної роботи потребують удосконалення організаційний та правовий механізми державного управління, передусім це стосується механізмів

оперативного реагування на зміни показників стану національної безпеки всіма складовими системи державного управління та відповідальності за бездіяльність, спотворення (ігнорування) інформації, що надходить.

Крім того потребують вирішення питання щодо підготовки фахівців, що займатимуться моніторингом національної безпеки та розрахунком індикаторів стану національної безпеки. Які вимоги до їх кваліфікації, досвіду, компетенції?

Список використаної літератури

1. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287 Про рішення РНБО України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

2. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 року № 1277 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України” – Режим доступу : http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm

3. Стан економічної безпеки України у 2014 році : Інформаційно-аналітична зап. Мінекономрозвитку України – Вих. №3032-06/34067-03 від 15.10.2015. – 5 с.

4. Національна економіка : навч. посіб. / А.Ф.Мельник, А.Ю.Васіна, Т.Л.Желюк, Т.М.Попович; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2011. – 463 с.

5. Нікішина О.В. Інтегрований зерновий ринок у забезпеченні економічної безпеки України / О.В.Нікішина // Економіка харчової промисловості : наук. журн. / Одес. нац. акад. харчових техн., Ін-т проблем ринку та екон.-еколог. дослідж. НАН України. – 2015. – № 4 (том 7) – С. 9–20.

6. Венцковський Д.Ю. Зовнішньоекономічна безпека України: стан та напрями забезпечення / Д.Ю. Венцковський // Стратегічні пріоритети – 2015 – № 3(36) – С. 56–63.

7. Новікова К.І. Сучасний стан інвестиційно-інноваційної безпеки України / К.І. Новікова, Л.Ф. Новікова // Електронне наукове фахове видання “Ефективна економіка” –

2014. – № 10 – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3431>

8. Прогнозування індикаторів, порогових значень та рівня економічної безпеки України у середньостроковій перспективі; аналіт. доп./ Ю.М. Харазішвілі, Є.В. Дронь. – К.: НІСД, 2014. – 117 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prognoz-5238c.pdf>

9. Алещенко В. І. Основні умови ефективного державного управління процесом забезпечення інформаційної безпеки України у воєнній сфері. / В.І. Алещенко, П.М. Сніцаренко, В.В. Кливець // Стратегічні пріоритети – 2011 – № 4 – С. 18–28.

10. Сніцаренко П.М. Організаційні основи державної системи забезпечення інформаційної безпеки України у воєнній сфері / П.М. Сніцаренко // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави – 2012 – №2(9) – С. 46–52.

11. Постанова Кабінету міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1379 “Деякі питання продовольчої безпеки” – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1379-2007-%D0%BF>

12. Визначення стратегічних орієнтирів рівня економічної безпеки України; аналіт. доп. – К.: НІСД, 2013. – 14 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/energobezp-7ca89.pdf>

13. Рішення РНБО України від 06.05.2015 “Про Стратегію національної безпеки України” введено в дію Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287.

14. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне планування / Ф.В.Саганюк, М.М.Лобко, О.В.Устименко, А.К.Павліковський; за ред. Р.І.Тимошенка. – К.: Майстер книг, 2016. – 248 с.

