

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ 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

МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ДОСЯГНЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ТА ОПЕРАТИВНИХ ЦІЛЕЙ СТРАТЕГІЧНОГО ОБОРОННОГО БЮЛЕТЕНЯ УКРАЇНИ

У статті запропонована методика визначення критеріїв досягнення стратегічних та оперативних цілей визначених в Стратегічному оборонному бюлетені України. Ця методика, у разі її затвердження, надасть змогу забезпечити керівництво Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України об'єктивною інформацією щодо стану виконання заходів визначених дорожньою картою оборонної реформи.

Ключові слова: *методика, критерії, стратегічні цілі, оперативні цілі, Стратегічний оборонний бюлетень України, дорожня карта оборонної реформи*

A METHOD OF DETERMINING THE CRITERIA ACHIEVING THE STRATEGIC AND OPERATIONAL GOALS OF STRATEGIC DEFENCE BULLETIN OF UKRAINE

In the article a method of determining criteria achieving the strategic and operational goals of Strategic Defence Bulletin of Ukraine. If this method is approved it will allow to ensure the leadership of the Ministry of Defence of Ukraine and the General Staff of the Armed Forces of Ukraine objective information on the implementation of measures defined roadmap for defence reform.

Key words: *methodology, criteria, strategic goals, operational goals, Strategic Defence Bulletin of Ukraine, roadmap for defense reform.*

Постановка проблеми. Стратегічний оборонний бюлетень є документом стратегічного планування для сектору безпеки і оборони. Остання редакція Стратегічного оборонного бюлетеня України затверджена Указом Президента України від 6 червня 2016 року [1], передбачає розвиток оборонних спроможностей України до 2020 року. В цьому документі визначено п'ять стратегічних цілей, які заплановано реалізувати в період до кінця 2020 року:

Стратегічна ціль 1. Об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами – членами НАТО;

Стратегічна ціль 2. Ефективна політика, системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів;

Стратегічна ціль 3. Оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони, необхідні для гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави, підтримання миру та міжнародної безпеки;

Стратегічна ціль 4. Об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони;

Стратегічна ціль 5. Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву.

Кожна стратегічна ціль включає від двох (стратегічна ціль 4) до восьми (стратегічна ціль 2) оперативних цілей.

У ході виконання оперативних цілей Матрицею досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи передбачено виконання ряду завдань.

Опікується втіленням цих цілей Комітет реформ Міністерства оборони та Збройних сил України (Комітет реформ) – дорадчий орган під головуванням Міністра оборони України, який займається координацією, моніторингом та оцінкою оборонної реформи. Кожній стратегічній цілі в структурі Комітету реформ відповідає окремий підкомітет, а оперативній – окрема робоча група. Комітет реформ звітує особисто Міністру оборони України щодо досягнень та проблем, які виникли в ході виконання заходів реформування [2].

Одним із проблемних питань, як зазначено у звітних матеріалах Комітету реформ, є невизначеність критеріїв за якими оцінюється виконання завдань.

Мета даного дослідження – запропонувати методикку визначення критеріїв досягнення стратегічних та оперативних цілей Стратегічного оборонного бюлетеня України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заходи Матриці досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи Стратегічного оборонного бюлетеня України деталізовано у Плані дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016-2020 роках (дорожня карта оборонної реформи), що був затверджений Міністром оборони України 15 серпня поточного року [3].

Виклад основного матеріалу. У ході виконання оперативних цілей дорожньою картою оборонної реформи передбачено виконання ряду завдань. Узагальнена інформація щодо виконання завдань дорожньої карти оборонної реформи подається керівництву Міністерства оборони України безпосередньо за підпорядкованістю через відповідні підкомітети, окремі робочі групи Комітету реформ.

Кожне із завдань передбачає ряд заходів, за які визначені відповідальні за виконання. В цілому всі заходи, передбачені дорожньою картою оборонної реформи можна розділити на дві категорії: ті що передбачають удосконалення нормативно-правової бази; інші заходи, які не передбачають розроблення нормативно-правових актів.

За критерії досягнення стратегічних та оперативних цілей Стратегічного оборонного бюлетеня України пропонується прийняти показники:

відсоток виконання деталізованих заходів щодо розроблення нормативно-правових актів (в цілому);

відсоток виконання деталізованих заходів щодо виконання інших заходів, визначених дорожньою картою оборонної реформи, які не передбачають розроблення нормативно-правових актів.

Завдання вважається виконаним тоді, коли відсоток виконання всіх передбачених дорожньою картою оборонної реформи заходів складе 100%.

У зазначеному випадку, з метою оцінки результатів досягнення стратегічних та оперативних цілей, при виконанні окремих заходів, найбільш наглядним, на нашу думку, буде метод побудови “деревця цілей”.

Що стосується заходів щодо розроблення нормативно-правових актів. На сьогодні в Міністерстві оборони України апробована і використовується методика, в якій відсоток виконання заходів щодо розроблення нормативно-правових актів визначається:

розроблення проекту нормативно-правового акту – 40%;

обговорення проекту з громадськістю, експертами, проведення публічних акцій, опублікування проекту на сайті розробника ще + 20%;

погодження проекту із зацікавленими ЦООВ + 20%;

висновок Мініюсту ще + 10%;

проект поданий до КМУ – 90% (загальний);

проект схвалений на урядовому комітеті, прийнятий (в тому числі з доопрацюванням) на засіданні Уряду – 95%;

випущена постанова (розпорядження) КМУ, поданий і зареєстрований у ВР України законопроект – 100%.

На нашу думку зазначена методика цілком підходить для визначення відсотку виконання деталізованих заходів щодо розроблення нормативно-правових актів визначених дорожньою картою оборонної реформи.



Рис. 1. “Дерево цілей” для відображення складових процесу виконання Плану дій по впровадженню оборонної реформи у 2016 – 2020 роках

Що стосується заходів, визначених дорожньою картою оборонної реформи, які не передбачають розроблення нормативно-правових актів.

За результатами аналізу існуючих методик визначення критеріїв пропонуємо **показник виконання завдання** визначеного дорожньою картою оборонної реформи, відмінного від розроблення нормативно-правового акту, визначати як суму добутоків заходів, які складають це завдання

і коефіцієнтів, що визначають ступінь важливості цих заходів для виконання зазначеного завдання:

$$Z_{abc} = \sum K_{abc}(n) * N(n) \quad (1)$$

Z_{abc} – показник виконання завдання:

c – номер завдання відповідної оперативної цілі

b – номер оперативної цілі відповідної стратегічної цілі

a – номер стратегічної цілі

$K_{abc}(n)$ – коефіцієнт, що визначає ступінь важливості n -го заходу

n – номер заходу відповідного завдання

$N(n)$ – відсоток виконання n -го заходу.

Визначення показника – коефіцієнту, що визначає ступінь важливості заходу ($K_{abc}(n)$).

За кожен захід дорожньої карти оборонної реформи визначено відповідальними за виконання структурні підрозділи Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України, інших складових сил оборони. Необхідно від кожного визначеного структурного підрозділу виділити експертів – фахівців з проблемних питань, створити експертні групи по кожному завданню дорожньої карти оборонної реформи, до складу яких включити виділених експертів (фахівців) від структурних підрозділів, відповідальних за виконання заходів відповідного завдання. Експертні групи, у ході спільної роботи по кожному завданню визначають коефіцієнт ($K_{abc}(n)$), що визначає ступінь важливості заходу для виконання визначеного завдання.

В цілому сума коефіцієнтів ($K_{abc}(n)$), що визначають ступінь важливості заходу, за завдання повинна дорівнювати одиниці.

$$\sum (K_{abc}(n)) = 1$$

$N(n)$ – відсоток виконання n -го заходу визначається членами відповідного підкомітету (окремої робочої групи) Комітету реформ щоквартально. Величина варіюється у діапазоні від 0 до 100%.

Розглянемо, як приклад, алгоритм визначення показника виконання завдання 1.4.7. визначеного дорожньою картою оборонної реформи.

Створюється експертна група по завданню “1.4.7. Створення системи ситуаційних центрів складових сектору оборони для оперативного прийняття рішень у сфері оборони”. До її складу включаються експерти – представники структурних підрозділів визначених відповідальними за виконання заходів, що відносяться до даного завдання, а саме від Об’єднаного оперативного штабу Збройних Сил України, Генерального штабу Збройних Сил України, Управління інформаційних технологій Міністерства оборони України, Головного управління зв’язку та інформаційних технологій Генерального штабу Збройних Сил України, видів Збройних Сил України, Командування високомобільних десантних військ Збройних Сил України, Командування сил спеціальних операцій Збройних Сил України.

Експертною групою визначаються коефіцієнти K1.4.7.(1), K1.4.7.(2), K1.4.7.(3), K1.4.7.(4), що характеризують, на думку зазначених фахівців, ступінь важливості заходів (у даному випадку чотири заходи).

Щоквартально члени відповідного підкомітету (окремої робочої групи) Комітету реформ Міністерства оборони України та Збройних Сил України за результатами роботи надають показники “N(n)”, що характеризують відсоток виконання заходів.

Якщо повністю відпрацьовані пропозиції до оперативнотехнічних вимог до автоматизованої (інформаційно-аналітичної) системи Ситуаційного центру ЗС України – визначаємо відсоток виконання заходу 100%.

Закуплено телекомунікаційних комплектів та серверного обладнання для ситуаційних центрів 15% від необхідного – визначаємо відсоток виконання заходу 15%.

Заходи, щодо створення системи ситуаційних центрів для сектору оборони на базі захищених інформаційно-телекомунікаційних систем ще не виконано – визначаємо відсоток виконання заходу 0%.

Відповідно визначається відсоток реалізації проекту з удосконалення спроможностей (систем відображення бойової обстановки) Центру оперативного керівництва Збройних Сил України у рамках Трестового фонду НАТО з модернізації системи зв'язку та автоматизації управління військами Збройних Сил України.

Зазначена вище інформація відображена в Табл. 1.

Таблиця 1

Показники виконання заходів завдання 1.4.7:

Завдання	Коефіцієнту, що визначає ступінь важливості заходу	Відсоток виконання заходу	Зміст заходу	Відповідальні за виконання
Завдання 1.4.7. Створення системи ситуаційних центрів складових сектору оборони для оперативного прийняття рішень у сфері оборони	K1.4.7.(1) = 0,3	N(1) = 0%	Створення системи ситуаційних центрів для сектору оборони на базі захищених інформаційно-телекомунікаційних систем	ООШ ЗСУ, ГПШ ЗСУ, УІТ МОУ
	K1.4.7.(2) = 0,05	N(2) = 100%	Відпрацювання пропозицій до оперативнотехнічних вимог до автоматизованої (інформаційно-аналітичної) системи Ситуаційного центру ЗС України	ООШ ЗСУ, ГПШ ЗСУ, УІТ МОУ
	K1.4.7.(3) = 0,4	N(3) = 15%	Закупівля телекомунікаційних комплектів та серверного обладнання для ситуаційних центрів	ГУЗтаІС ГПШ ЗСУ, ООШ ЗСУ

Завдання	Коефіцієнту, що визначає ступінь важливості заходу	Відсоток виконання заходу	Зміст заходу	Відповідальні за виконання
	K1.4.7.(4) = 0,25	N(4) = 5%	Реалізація проекту з удосконалення спроможностей (систем відображення бойової обстановки) Центру оперативного керівництва Збройних Сил України у рамках Трасового фонду НАТО з модернізації системи зв'язку та автоматизації управління військами Збройних Сил України	ООШ ЗСУ, ГШ ЗСУ, види ЗСУ, КВДВ ЗСУ, КССпО ЗСУ

За формулою 1 ($Z_{abc} = \sum K_{abc}(n) \cdot N(n)$) визначається показник виконання 7 – го завдання 4 – ої оперативної цілі 1 – ої стратегічної цілі:

$$Z_{1.4.7.} = 0,3 \cdot 0\% + 0,05 \cdot 100\% + 0,4 \cdot 15\% + 0,25 \cdot 5\% = 0\% + 5\% + 6\% + 1,25\% = 12,25\%$$

Висновок: Завдання 1.4.7. дорожньої карти оборонної реформи щодо створення системи ситуаційних центрів складових сектору оборони для оперативного прийняття рішень у сфері оборони виконано на 12,25%.

Показник виконання оперативної цілі визначеної дорожньою картою оборонної реформи:

$$Bab = \sum Kabc * Zabc \quad (2)$$

Bab – показник виконання оперативної цілі

$Zabc$ – показник виконання завдання:

c – номер завдання відповідної оперативної цілі

b – номер оперативної цілі відповідної стратегічної цілі

a – номер стратегічної цілі

$Kabc$ – коефіцієнт, що визначає ступінь важливості c -го завдання відповідної оперативної цілі

Як приклад, розглянемо алгоритм визначення показника виконання оперативної цілі 1.4:

Створюється експертна група по оперативній цілі “1.4. Створення ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв’язку, розвідки та спостереження (C4ISR)”. Задля цього до складу робочої групи підкомітету реформ, відповідальної за виконання цілі, включаються експерти – представники структурних підрозділів визначених відповідальними за виконання заходів завдань, що відносяться до даної оперативної цілі.

Зазначені фахівці визначають коефіцієнти $K_{1.4.1.}$, $K_{1.4.2.}$, $K_{1.4.3.}$, $K_{1.4.4.}$, $K_{1.4.5.}$, $K_{1.4.6.}$, $K_{1.4.7.}$, $K_{1.4.8.}$ що характеризують, на їхню думку, ступінь важливості завдань для виконання оперативної цілі в цілому.

В цілому сума коефіцієнтів ($Kabc$), що визначають ступінь важливості завдання, за оперативну ціль повинна дорівнювати одиниці.

$$\sum Kabc = 1$$

Для оперативної цілі 1.4. це буде

$$K_{1.4.1.} + K_{1.4.2.} + K_{1.4.3.} + K_{1.4.4.} + K_{1.4.5.} + K_{1.4.6.} + K_{1.4.7.} + K_{1.4.8.} = 1$$

Узагальнена інформація щодо показників виконання завдань ($Zabc$), даному випадку від $Z_{1.4.1.}$ до $Z_{1.4.8.}$ щоквартально надається від відповідного підкомітету (окремої робочої групи) Комітету реформ.

Зазначена інформація відображена в Табл. 2.

За формулою 2 ($V_{ab} = \sum K_{abc} * Z_{abc}$) визначається показник виконання 4 – ої оперативної цілі 1 – ої стратегічної цілі:

$$V_{1.4.} = \sum K_{1.4.c} * Z_{1.4.c} = K_{1.4.1.} * Z_{1.4.1.} + K_{1.4.2.} * Z_{1.4.2.} + K_{1.4.3.} * Z_{1.4.3.} + K_{1.4.4.} * Z_{1.4.4.} + K_{1.4.5.} * Z_{1.4.5.} + K_{1.4.6.} * Z_{1.4.6.} + K_{1.4.7.} * Z_{1.4.7.} + K_{1.4.8.} * Z_{1.4.8.}$$

Таблиця 2

Показники виконання завдань оперативної цілі 1.4:

Завдання	Коефіцієнту, що визначає ступінь важливості завдання	відсоток виконання завдання	Відповідальні за виконання
Оперативна ціль 1.4. Створення ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження (C4ISR)			Робоча група підкомітету реформ
Завдання 1.4.1 Створення захищеної телекомунікаційної мережі для обміну інформацією в інтересах державних органів	K1.4.1.	Z1.4.1.	Держспецзв'язку, ГПШ ЗСУ, УГГ МОУ, ЦВСД ПУОУ
Завдання 1.4.2. Завершення переоснащення стратегічних, оперативних і тактичних систем зв'язку в силах оборони на цифрову платформу зв'язку	K1.4.2.	Z1.4.2.	ГПШ ЗСУ
Завдання 1.4.3. Створення автоматизованих систем C4ISR на оперативному і тактичному рівнях для	K1.4.3.	Z1.4.3.	ГПШ ЗСУ, види ЗСУ, КВ/ДВ ЗСУ,

Завдання	Коефіцієнту, що визначає ступінь важливості завдання	відсоток виконання завдання	Відповідальні за виконання
видів (родів) Збройних Сил України та інших складових сил оборони на основі стандартів, доктрин і рекомендацій НАТО			КССпО ЗСУ
Завдання 1.4.4. Створення спільної системи С4ISR на стратегічному рівні на основі стандартів, доктрин і рекомендацій НАТО	К1.4.4.	Z1.4.4.	ГПШ ЗСУ, УГТ МОУ
Завдання 1.4.5. Вдосконалення системи управління Повітряних Сил Збройних Сил України з урахуванням модернізації системи управління цивільним повітряним рухом	К1.4.5.	Z1.4.5.	КПС ЗСУ, ГПШ ЗСУ, УГТ МОУ
Завдання 1.4.6. Забезпечення інтеграції системи С4ISR з системою управління оборонними ресурсами	К1.4.6.	Z1.4.6.	
Завдання 1.4.7. Створення системи ситуаційних центрів складових сектору оборони для оперативного прийняття рішень у сфері оборони	К1.4.7.	Z1.4.7.	ООПШ ЗСУ, ГПШ ЗСУ, УГТ МОУ
Завдання 1.4.8. Створення єдиної інформаційної системи управління оборонними ресурсами (Defense resources management)	К1.4.8.	Z1.4.8.	УГТ МОУ, ГПШ ЗСУ

Завдання	Коефіцієнту, що визначає ступінь важливості завдання	відсоток виконання завдання	Відповідальні за виконання
information system – (DRMIS)			

Що стосується **визначення показника виконання стратегічної цілі**, то, на нашу думку, мають право на існування два підходи.

Перший – показник виконання стратегічної цілі визначеної дорожньою картою оборонної реформи (Стратегічним оборонним бюлетенем) визначається за допомогою математичного апарату аналогічного тому, за допомогою якого відбувається визначення показника виконання оперативної цілі:

$$C_a = \sum K_{ab} * V_{ab} \quad (3)$$

C_a – показник виконання стратегічної цілі

V_{ab} – показник виконання оперативної цілі

K_{ab} – коефіцієнт, що визначає ступінь важливості b-ї оперативної цілі

b – номер оперативної цілі відповідної стратегічної цілі

a – номер стратегічної цілі

Експертна група, що складається з представників структурних підрозділів визначених відповідальними за виконання заходів завдань, що відносяться до даної стратегічної цілі, визначає коефіцієнти K_{ab} .

Узагальнена інформація щодо показників виконання оперативних цілей (V_{ab}) щоквартально надається відповідною окремою робочою групою Комітету реформ. За результатами проведеної роботи отримуємо чисельне значення C_a – показника виконання стратегічної цілі. Запропонований підхід визначення показника виконання стратегічної цілі характеризується наглядністю. Неважко графічно відобразити зміни показників виконання стратегічних цілей в часі. Стовідсоткове виконання оперативних цілей означає стовідсоткове виконання стратегічної цілі.

Водночас в цьому криється і недолік даного підходу. В реальності стовідсоткове виконання оперативних цілей не означає стовідсоткове виконання стратегічної цілі. Задля досягнення стратегічної цілі не виключена необхідність виконання додаткових, неочевидних на даний момент завдань. А у такому випадку можлива ситуація, що чисельне значення (Ca) показника виконання стратегічної цілі за певний проміжок часу буде зменшуватись.

Другий можливий підхід – надавати інформацію щодо виконання стратегічної цілі як множини показників (Vab) виконання відповідних оперативних цілей. Один з можливих варіантів – у табличному вигляді, див. Табл. 3.

Таблиця 3

Таблиця виконання оперативних цілей стратегічної цілі:

<p>Стратегічна ціль 1. Об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами членами НАТО</p>	<p>Оперативна ціль 1.1. Демократичний цивільний контроль над силами оборони, що здійснюється за рахунок підвищення ефективності діяльності Міністерства оборони України та посилення зв'язків з Верховною Радою України і громадянським суспільством</p>	V1.1.
	<p>Оперативна ціль 1.2. Удосконалення системи управління силами оборони</p>	V1.2.
	<p>Оперативна ціль 1.3. Удосконалення системи військового керівництва силами оборони шляхом розмежування питань формування та підготовки військ (сил) від їх застосування</p>	V1.3.
	<p>Оперативна ціль 1.4. Створення ефективної системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження (C4ISR)</p>	V1.4.
	<p>Оперативна ціль 1.5. Удосконалення системи кібербезпеки та захисту інформації</p>	V1.5.
	<p>Оперативна ціль 1.6. Підвищення ефективності існуючих антикорупційних органів та незалежних контролюючих інституцій з метою зменшення корупційних ризиків у діяльності сил оборони</p>	V1.6.
	<p>Оперативна ціль 1.7. Становлення та розбудова спроможностей сил оборони у</p>	V1.7.

	сфері стратегічних комунікацій як частини загальнодержавної та міжвідомчої системи стратегічних комунікацій, спрямованих на підтримку формування та реалізації політики у сфері безпеки і оборони України, а також досягнення цілей оборони держави	
--	---	--

При такому підході, у разі необхідності виконання додаткових завдань (оперативних цілей) для досягнення стратегічної цілі, наглядно можна показати додаткові завдання (цілі) і їх вплив на досягнення стратегічної цілі.

Висновок. Запропонована методика дає змогу забезпечити керівництво Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України об'єктивною інформацією щодо стану виконання заходів визначених дорожньою картою оборонної реформи.

Список використаної літератури:

1. Указ Президента України від 06 червня 2016 року № 240 Про рішення РНБО України від 20 травня 2016 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України” – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>
2. Комітет реформ – Режим доступу : <https://defense-reforms.in.ua/reforms-committee>
3. План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016-2020 роках (дорожня карта оборонної реформи) – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/content/tenders/Plan_2208.pdf