

М. І. Балан,
здобувач кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою,
Національна академія державного управління при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.143

ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНІ УМОВИ БЕЗПЕКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

М. Balan,
applicant of the Department of Globalistics, European Integration and National Security,
National Academy of Public Administration, the President of Ukraine

PLANNING AND FORECASTING AS NECESSARY CONDITIONS SECURITY ACTIVITIES

Планування і прогнозування були й залишаються невід'ємними сторонами державно-управлінської діяльності. Ефективність реалізації суб'єктом управління своїх функцій безпосередньо залежить від його здатності визначити стратегічні параметри розвитку керованої системи, а також передбачити можливості їх коригування. Сфера національної безпеки і оборони відрізняється підвищеною складністю планування та прогнозування. Це пояснюється як дією численних внутрішніх чинників (розвитком економіки, станом фінансової сфери, соціальними ефектами, функціонуванням політичної системи тощо), так і постійними зовнішніми впливами, частина з яких являє собою прямі загрози й небезпеки, спрямовані проти громадянина, суспільства, держави. Створення державою сектору безпеки і оборони полегшує завдання планування і прогнозування, оскільки чітко визначається об'єкт планування. Законодавство з питань національної безпеки і оборони визначає сутність планування у сфері національної безпеки та оборонного планування, пояснює порядок їх практичного здійснення. Враховуючи структурно-функціональну складність сектору безпеки і оборони, доцільно ретранслювати функцію планування на всі складники сектору, маючи за мету створення сукупності узгоджених документів планувального характеру, розрахованих на тривалу, середню та коротку перспективу. Критично важливо пов'язувати планування безпекових і оборонних питань з макрофінансовими показниками державного розвитку, насамперед з процедурами бюджетування. Базовим принципом планування та прогнозування у сфері національної безпеки і оборони має стати принцип системності. Він означає, що сектор безпеки і оборони України розглядається як єдиний об'єкт, відносно якого мають бути здійснені планувальні та прогнозні розрахунки з врахуванням усіх державних можливостей. Підготовці документів довгострокового планування має передувати проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони. За потреби мають здійснюватися огляди його складників. Документи стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони мають затверджуватися лише за наявності необхідного фінансового забезпечення.

Для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони має використовуватися система прогнозування у сфері національної безпеки і оборони. Важливу роль у розвитку системи прогнозування має відіграти запровадження системи показників (індикаторів) стану національної безпеки, що дозволить максимально об'єктивно визначати рейтинг актуальних і потенційних загроз національній безпеці у різних сферах та розподіляти ресурси і спроможності держави на боротьбу з ними. Органом, який би зміг координувати роботу з питань планування та прогнозування у сфері національної безпеки і оборони, доцільно визнати Раду національної безпеки і оборони України.

Planning and forecasting were and remain integral aspects of public-management activities. The effectiveness of the entity's control of its functions directly depends on its ability to determine the strategic parameters of the development of a managed system, as well as to anticipate the possibility of adjusting them. The field of national security and defense is characterized by increased complexity of planning and forecasting. This is due to the influence of numerous internal factors (economic development, the state of the financial sector, social effects, the functioning of the political system, etc.) and constant external influences, some of which represent threats and dangers directed against the citizen, society, and the state. Creation by the state of the security and defense sector facilitates planning and forecasting tasks, since the planning object is clearly defined. Legislation on national security and defense defines the essence of planning in the field of national security and defense planning, explains the procedure for their practical implementation. Given the structural and functional complexity of the security and defense sector, it is expedient to relay the planning function to all components of the sector. The purpose of this should be the creation of a set of agreed-upon planning documents at the state level, designed for a long, medium and short term perspective. It is critically important to link security and defense planning with macro-financial indicators of state development, first of all, with budgeting procedures. The basic principle of planning and forecasting in the field of national security and defense should be the principle of

systemicity. It means that the security and defense sector of Ukraine is considered as the only object in respect of which planning and forecasting calculations are to be made taking into account all state capabilities. The preparation of long-term planning documents should be preceded by a comprehensive review of the security and defense sector. If necessary, reviews of its components should be carried out. Documents of strategic planning in the field of national security and defense should be approved only with the necessary financial support. After the expiration of a certain planning document, a report on its implementation, including an assessment of the effectiveness of the use of financial resources, is required.

In order to increase the effectiveness of strategic planning for the development of the security and defense sector, a forecasting system in the field of national security and defense should be used. An important role in the development of the forecasting system should be played by the introduction of a system of indicators (indicators) of the national security, which will allow as objective as possible to objectively determine the rating of actual and potential threats to national security in different spheres and allocate resources and capabilities of the state to combat them. An authority able to coordinate work on planning and forecasting in the field of national security and defense, it is expedient to recognize the National Security and Defense Council of Ukraine.

Ключові слова: планування, стратегічне планування, прогнозування, сектор національної безпеки і оборони, нормативно-правова база з питань національної безпеки і оборони.

Key words: planning, strategic planning, forecasting, the national security and defense sector, the regulatory framework for national security and defense.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Діяльність у сфері національної безпеки і оборони, виходячи з її складності та підвищеного суспільного значення, має базуватись на ретельно продуманих документах планувальної та прогностичної спрямованості. Чинне законодавство України визначає сутність планування у сфері національної безпеки і оборони, а також оборонного планування, порядок їх здійснення. Об'єктом планування і прогнозування, який має загальне (державне й суспільне) значення, доречно визнати сектор безпеки і оборони. На нього мають поширюватись відповідні планувальні документи довго-, середньо- та короткострокового значення. Здійснення стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони у повному обсязі (до чого Україна тільки приступила) своїм наслідком матиме підвищення рівня національної безпеки, зміцнення обороноздатності та, як наслідок, також стабілізацію суспільно-політичної ситуації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ ПО ТЕМІ

Проблеми стратегічного планування (у тому числі у сфері національної безпеки і оборони) висвітлено в наукових працях В. Абрамова, Р. Акмаєва, Р. Акоффа, І. Ансоффа, В. Бегми, В. Богдановича, В. Винокурова, О. Власюка, С. Гончарової, В. Горбуліна, Л. Довгань, В. Єфремова, В. Нємцова, С. Оборського, Я. Радиша, А. Садекова, А. Семенченка, Г. Ситника, О. Суходолі, З. Шершневої, Л. Шипілової та ін. авторів. Цією проблематикою активно займаються фахівці провідних науково-аналітичних установ України, зокрема Національного інституту стратегічних досліджень. Попри наполегливу працю вітчизняних та іноземних науковців, слід визнати, що проблеми визначення та врахування особливостей стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки і оборони в умовах нелінійного перебігу світових і регіональних процесів, безперервно змінюваного впливу внутрішніх та зовнішніх загроз (зокрема продовження гібридної війни проти України) залишаються недостатньо вирішеними та потребують подальших наукових розвідок.

ЦІЛІ СТАТТІ

Визначити особливості стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони України в умовах оновлення законодавства, практичного створення сектору безпеки і оборони як складного багаторівневого поєднання органів, інститутів, сил, організацій, спрямованих на захист національних інтересів. Довести необхідність поширення циклу узгодженого та державно контрольованого планування на рівень складників сектору безпеки і оборони. Вказати на необхідність посилення державної уваги не лише до процесу планування, а й прогнозування у сфері національної безпеки і оборони. Наголосити на тісному зв'язку між плануванням і прогнозуванням, здійснюваними в інтересах національної безпеки, та забезпеченням суспільно-політичної стабільності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Україна потребує створення єдиної системи стратегічного планування і прогнозування у сфері забезпечення соціально-політичної стабільності України. Оскільки соціально-політична стабільність є похідною від національної безпеки, то для вирішення цього завдання у якості цілісного об'єкта планування і прогнозування має розглядатися створюваний в сучасних умовах сектор безпеки і оборони — "система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України" [1].

Підвищена увага правлячих політичних сил до сектору безпеки і оборони України має аргументоване пояснення. Відповідно до Стратегії національної безпеки

України від 26.05.2015 р. [2], "неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України" визнана "актуальною загрозою" національній безпеці. Проявами такої неефективності у документі названі: несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектору безпеки і оборони; недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів у секторі безпеки і оборони та ін.

Виходячи з необхідності подолання цих та інших недоліків, державне керівництво визнало за необхідне розробити й затвердити Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України від 14.03.2016 р., метою якої названі "визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України..., гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації".

Серед пріоритетних завдань держави щодо усунення загроз національній безпеці Стратегією національної безпеки України 2015 р. визначено, зокрема, "необхідність удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони". Це завдання безпосередньо стосується сектору безпеки і оборони, планування перспектив розвитку якого стає одним із державних пріоритетів.

Необхідність формування єдиної системи планування та прогнозування у сфері національної безпеки обумовлена комплексним характером сучасних загроз й докорінними змінами безпекового середовища. Значна кількість нових проблем, з якими стикаються особа, суспільство і держава, вимагають прийняття спільних узгоджених рішень на основі постійної оперативної взаємодії різних державних органів, чіткої координації їхніх зусиль, а також залучення можливостей громадянського суспільства.

Вирішення цієї проблеми дозволить забезпечити: своєчасне й адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці;

узгодження програм реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості за єдиним задумом;

максимально ефективне використання спроможностей і ресурсів суб'єктів сектору безпеки і 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 функ-

ціонування органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості.

Формування системи планування та прогнозування у сфері національної безпеки потребує вдосконалення нормативно-правової бази і організаційного забезпечення як на загальнодержавному, так і відомчому рівнях.

Правове регулювання у сфері національної безпеки України здійснюється відповідно до Законів України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 р., "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 05.03.1998 р. (із змінами), "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. (із змінами) та "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. (із змінами), а також низки постанов Кабінету Міністрів України. Слід вказати на те, що в останніх двох законах, виходячи з особливостей функціонування влади на момент їх прийняття, порядок прогнозування, планування та розробки державних цільових програм у сфері національної безпеки і оборони не було визначено. Так само не були визначені роль і місце Ради національної безпеки і оборони у цих процесах.

Враховуючи названу обставину, завдання, принципи, зміст і порядок планування у галузі оборони та координації дій органів державної влади в цій сфері були законодавчо унормовані у 2004 р., коли набув чинності Закон України "Про організацію оборонного планування" від 18.11.2004 р. Як зазначали експерти, зі створенням у 2004 р. національної системи оборонного планування процес розвитку Збройних Сил України набув певної системності. Заходи розбудови національного війська певною мірою кореспондувалися з ресурсними можливостями держави. Водночас при створенні системи оборонного планування не вдалося уникнути окремих помилок, що знижували її ефективність. Зокрема система виявилася неготовою до швидкоплинних змін воєнно-стратегічної обстановки навколо України [104]. Подібні міркування стали причиною втрати чинності цим законодавчим актом у зв'язку з прийняттям у 2018 р. Закону "Про національну безпеку України". Закон, враховуючи попередні недоліки нормативно-правових актів різного рівня, визначає мету, принципи і види планування у сферах національної безпеки і оборони. Так, метою планування визнано "забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу". Планування у сферах національної безпеки і оборони поділяється на довгострокове (понад 5 років), середньострокове (до 5 років) та короткострокове (до 3 років).

Документами довгострокового планування визнаються: Стратегія національної безпеки України (затверджена у 2015 р.), Стратегія воєнної безпеки України (відсутня), Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту населення (відсутня), Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України (публічна частина відсутня), Стратегія кібербезпеки України (затверджена у 2016 р.), Національна розвідувальна програма. Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення

їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів з посилення обороноздатності держави". Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони, основних показників державного оборонного замовлення, у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довго- і середньострокового планування.

Проблематика суспільно-політичної стабільності прямо чи опосередковано стосується усіх без винятку державних Стратегій, названих вище. Разом з тим, звернімо увагу на особливе значення Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту населення як документ, що безпосередньо визначає загрози національній безпеці у сфері громадської безпеки, сфері цивільного захисту, а також шляхи досягнення цілей та реалізації відповідних пріоритетів. Так, у Стратегії мають бути показані:

- готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктура, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності МВС України, Національної гвардії України, Національної поліції України, ДПС України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

- потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів;

- державні програми, галузеві стратегії та програми, їхні цілі, відповідальні за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки.

Важливим є те, що у цій Стратегії мають бути визначені загрози у сфері громадської безпеки та сфері цивільного захисту. Конкретизація загроз дозволяє застосувати у діяльності щодо їх унеможливлення (мінімізації) принципи організованості, узгодженості, належного ресурсного забезпечення тощо.

Вирішуючи подібні завдання, доречно врахувати досвід західних демократичних держав. Зокрема у процесі оборонного планування у країнах НАТО застосовується програмно-цільовий метод, орієнтований на можливість. Під терміном "можливості" при розробці оборонних планів, як правило, розуміють досягнення бажаного ефекту в певному середовищі протягом конкретного періоду часу і підтримання цього ефекту протягом встановленого періоду часу [3].

Ця модель планування спрямована на забезпечення достатності, взаємозв'язку та балансу компонентів безпекового потенціалу (можливостей). При цьому створення можливостей потребує узгодженого розвитку людського і матеріального компонентів, доктрини, структури і підготовки. Такий підхід реалізується через відповідні державні програми [4, с. 82].

Базовим принципом планування та прогнозування у сфері національної безпеки і оборони має стати принцип системності, який означає, що сектор безпеки і оборони України розглядається як єдиний об'єкт, відносно якого мають бути здійснені планувальні та прогнозні

розрахунки. Такий підхід сприятиме збалансуванню вимог до структури органів сектору безпеки і оборони, їх чисельності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, пріоритетності завдань розвитку та ін. На практиці цей процес повинен включати в себе такі основні елементи:

- періодичні огляди сектору національної безпеки і 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 оцінка загроз національній безпеці, прийматися рішення, спрямовані на корегування заходів, розмежування завдань органів національної безпеки, уточнення їх структури і обов'язків щодо реалізації поставлених завдань;

- прозорий процес розподілу ресурсів і контролю за їх використанням.

Впровадження системи планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони потребує формування відповідної законодавчої бази. Зміни до законодавства мають бути спрямовані, зокрема, на нормативне визначення та врегулювання таких аспектів:

- завдання стратегічного планування та прогнозування;

- суб'єкти (органи державної влади) процесу планування, їх повноваження та порядок взаємодії;

- перелік і вимоги до змісту документів планування і прогнозування, які розробляються на загальнодержавному і відомчому рівнях, порядок їх розробки, експертизи, погодження, затвердження, коригування та періодичності перегляду;

- заходи, на основі яких визначатимуться результати виконання завдань розвитку сектору безпеки і оборони за попередній період, формулюватимуться та уточнюватимуться цілі, загрози та основні напрямки державної політики у сфері забезпечення національної безпеки;

- завдання комплексного огляду сектору безпеки і оборони, порядок та строки його проведення;

- процес моніторингу і регулярної оцінки стану та загроз національній безпеці, незалежної експертизи документів у сфері забезпечення національної безпеки та інформування і подання пропозицій щодо актуалізації документів планування у сфері національної безпеки;

- порядок визначення обсягів необхідного фінансування сектору національної безпеки і оборони та узгодження процесу планування його розвитку з процесом бюджетного планування;

- місце стратегічного планування та прогнозування у сфері національної безпеки в загальнодержавному процесі стратегічного планування та складання Державного бюджету;

- контроль за реалізацією документів стратегічного планування.

В основу стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки мають бути покладені:

- щорічне послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, на якому згідно з Бюджетним кодексом Украї-

ни ґрунтується прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

Стратегія національної безпеки України, яка відповідно до Закону України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 р., визначена документом, обов'язковим для виконання, та яка є основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Потрібно забезпечити зв'язок та взаємну відповідність Стратегії національної безпеки та схвалених Кабінетом Міністрів України прогнозів економічного і соціального розвитку України на коротко- та середньостроковий періоди, а також законодавчо визначити порядок контролю і встановити відповідальність за реалізацію заходів, визначених Стратегією.

Як зазначають експерти, правильний вибір політики запровадження Стратегії національної безпеки дає змогу зосередити зусилля й ресурси на реалізації потенціалу економічного розвитку й тим самим забезпечити ефективний і безпечний розвиток усіх сфер життєдіяльності людини, суспільства й держави [5, с. 34].

Підготовці документів довгострокового планування має передувати проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони, на основі результатів якого та з урахуванням затверджених Кабінетом Міністрів України прогнозних фінансових показників готується Стратегічний бюлетень сектору безпеки та оборони України. Він має схвалюватися рішенням Ради національної безпеки і оборони України та затверджуватися Президентом України. Порядок проведення комплексного огляду та основні вимоги до нього мають бути чітко регламентовані.

Потрібно передбачати проведення комплексного огляду (обмеженого в часі) та подальшу організацію довгострокового планування не силами тимчасових робочих груп, як це було раніше, а на постійній основі, шляхом моніторингу загроз національній безпеці, розробки можливих прогнозів (сценаріїв) розвитку подій, визначення спроможностей, необхідних для виконання намічених завдань.

Важливим також є забезпечення взаємної відповідності документів довго-, середньо- та короткострокового стратегічного планування у сфері національної безпеки та тісний їх зв'язок із загальнодержавним процесом стратегічного планування і складання Державного бюджету. Документи стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони мають затверджуватися лише за наявності необхідного фінансового забезпечення.

Така відповідність може бути забезпечена шляхом розробки порядку періодичного уточнення окремих положень документів середньо- та довгострокового планування з урахуванням щорічних результатів виконання завдань розвитку сил і засобів сектору безпеки і оборони, зміни безпекового середовища та реальних можливостей бюджету. Для цього можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих складових сектору безпеки і оборони України. Тривалість проведення таких оглядів також доцільно обмежити.

Враховуючи багаторівневий і комплексний характер стратегічного планування і прогнозування у сфері на-

ціональної безпеки і оборони, необхідно запровадити належну підготовку та перепідготовку фахівців у цій галузі, передбачити створення відповідних структурних підрозділів у кожному суб'єкті стратегічного планування та постійно діючих міжвідомчих робочих груп, залучати до цих процесів представників наукових та науково-дослідних установ.

Основні заходи розвитку на плановий і наступні роки та необхідні ресурси для досягнення запланованих показників розвитку сектору безпеки і оборони мають визначатися у Плані розвитку сектору безпеки і оборони. Заходи, заплановані на перший рік, слід визначити максимально точно та детально, а на наступні роки — заплановані заходи мають періодично корегуватися з урахуванням результатів виконання плану попереднього періоду.

Важливим завданням при цьому є забезпечення вчасного виконання планових завдань у повному обсязі. Необхідно мінімізувати можливості перерозподілу фінансових ресурсів у "ручному" режимі внаслідок невиконання планових завдань чи затримок з фінансуванням, оскільки це є підґрунтям для зловживань і корупції та фактично зводить нанівець ефективність будь-якої системи планування.

За результатами виконання Плану розвитку сектору безпеки та оборони України має щороку готуватися звіт, у якому зокрема має аналізуватися ефективність використання бюджетних коштів. Такий звіт має бути максимально відкритим для громадськості (за виключенням тієї частини інформації, розголошення якої може створити загрозу національній безпеці країни).

У порядку контролю за виконанням планових завдань розвитку сектору безпеки і оборони та оцінки стану національної безпеки у тій чи іншій сфері можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих органів і сил цього сектору, а з певною періодичністю — його комплексного огляду.

Але головне — це забезпечення практичного виконання стратегічних документів держави, у т. ч. державних програм і стратегічних планів розвитку у сфері забезпечення національної безпеки. Як засвідчує досвід фактично всіх держав, процес змін не закінчується ухваленням стратегічних документів. Без їх ефективного впровадження важливі проблеми так і залишаться нерозв'язаними. Тому процес впровадження слід розглядати як продовження циклу стратегічних змін у напрямку до його кінцевої мети — врегулювання проблем у сфері національної безпеки, що передусім стали причиною для проведення змін [5, с. 54].

Для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони має використовуватися система прогнозування у сфері національної безпеки і оборони, яка надаватиме інформацію про можливі зміни у безпековому середовищі, а також перспективи та результати розвитку сектору безпеки і оборони у майбутньому.

Важливу роль у розвитку системи прогнозування має відіграти запровадження системи показників (індикаторів) стану національної безпеки, що дозволить максимально об'єктивно визначати рейтинг актуальних і потенційних загроз національній безпеці у різних сферах та відповідним чином розподіляти ресурси і спро-

можності держави на боротьбу з ними. Важливим елементом у цьому процесі є оцінка стану сектору безпеки і оборони та його окремих компонентів для розробки прогнозних сценаріїв розвитку ситуації і визначення оптимального варіанту реагування на наявні й очікувані загрози.

При цьому необхідно забезпечити комплексний підхід до стратегічного прогнозування, який має враховувати не лише обмежені бюджетні можливості держави станом на певний період, але й перспективи соціально-економічного розвитку країни, різновекторні зовнішні впливи на різні сфери національної безпеки, деструктивну дію загроз у разі невжиття своєчасних заходів запобігання і протидії тощо.

Прогнозні сценарії, які будуються на основі аналізу стану національної безпеки та ефективності сектору безпеки і оборони, мають передбачати, зокрема, визначення порядку дій у кризових ситуаціях, який би комплексно об'єднував заходи політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

Функції з організації роботи системи стратегічного прогнозування, погодження документів стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, а також забезпечення роботи державної системи кризового реагування, що передбачає координацію роботи мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади, мають бути покладені на Апарат РНБО. Це потребує відповідного уточнення його функцій, структури та завдань шляхом внесення необхідних змін до нормативно-правової бази.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Організаційне забезпечення процесу стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки доцільно формувати таким чином:

на загальнодержавному рівні на основі завдань і пріоритетів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України і Стратегії національної безпеки України та з урахуванням пріоритетів бюджетної політики і завдань соціально-економічного розвитку держави, мають розроблятися і затверджуватися коротко-, середньо- і довгострокові документи стратегічного планування, у т. ч. План розвитку сектору безпеки і оборони як цілісного об'єкту планування;

на рівні державних органів і сил сектору безпеки і оборони мають розроблятися відомчі стратегії, пропозиції щодо взаємодії з іншими органами і силами сектору безпеки і оборони в межах виконання конкретних завдань, програми та плани розвитку органів і сил сектору безпеки і оборони.

У такий спосіб має бути забезпечений гармонійний баланс загальнодержавного та відомчих підходів до формування стратегій розвитку кожного суб'єкта та сектора безпеки і оборони в цілому. У державі має існувати цикл узгодженого та державно контрольованого планування всіх органів, структур, елементів, причетних до вирішення безпекових і оборонних завдань.

Стратегічне планування і прогнозування безпосередньо впливають на рівень національної безпеки і обо-

рони, а через неї — на забезпечення суспільно-політичної стабільності у різних сегментах соціуму.

Слід вказати на дещо асиметричний розвиток процесів планування та прогнозування на загальнодержавному рівні. Якщо планування поступово набуває рис несуперечливого нормативно-правового оформлення, системності, часової визначеності, поширення на всі задіяні структури (елементи), то прогнозування залишається недостатньо розробленим як на науково-теоретичному, так і прикладному рівнях. За сучасних умов у якості прогностичних методів у сфері національної безпеки і оборони використовуються експертні методи, а також методи екстраполяції, моделювання та ін. Проте їх явно недостатньо, особливо із врахуванням стрімкого насичення сфери прогнозування сучасними високотехнологічними розробками. Виходячи з цього, корисними вбачаються наукові праці, присвячені стратегічному прогнозуванню та синтезу планувальних й прогностичних можливостей держави і суспільства при відстоюванні національних інтересів України.

Література:

1. Про національну безпеку України / Закон України від 21.06.2018 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. "Про Стратегію національної безпеки України" / Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Defence Capability Development Manual 2006. Australian Government, Department of Defence [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf
4. Оборонный менеджмент. Ознакомление / Под ред. Г. Букур-Марку и др. — Женева-Київ, 2011. — 240 с.
5. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: НІСД, 2010. — 228 с.

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On of National Security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (Accessed 20 Feb 2019).
 2. President of Ukraine (2015), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated 05/06/2015 "On the Strategy of National Security of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 25 Feb 2019).
 3. Australian Government, Department of Defence (2006), "Defence Capability Development Manual", available at: www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf (Accessed 25 Feb 2019).
 4. Bukur-Marku, G. (2011), *Oboronnyj menedzhment. Oznakomlenie* [Defense management. Introduction], Kyiv, Ukraine.
 5. Horbulin, V.P. and Kachyns'kyj, A.B. (2010), *Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsional'noi bezpeky* [Strategic planning: solving national security problems], NISD, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 07.03.2019 р.*