



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Валерій Саговський, Андрій Дацюк, Рена Марутян, Роман Ніцович

Як визначати пріоритети державної безпекової політики?

Вересень 2016



ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ІНФОРМАЦІЙНО-ДОСЛІДНИЦЬКИЙ ЦЕНТР

Як визначати пріоритети державної безпекової політики?

(Policy Paper)

Виконано групою експертів:

Валерій Саговський, Андрій Дацюк, Рена Марутян, Роман Ніцович

Київ 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3А, каб. 434

Телефон: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: www.euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10:00 до 15:00

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на www.radaprogram.org

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Зміст

<i>Анотація / Abstract</i>	4
Визначення проблеми	5
Безпекова політика держави у 2014–2015 роках	11
Чим не задовольняє нинішня безпекова політика?	16
Стейкхолдери безпекової політики	17
Варіанти вирішення проблеми	18
Пропонований підхід до вирішення проблеми	19
Що має бути зроблено для вирішення проблеми?	21
Висновки і рекомендації	27
<i>Список використаних джерел</i>	31
<i>Додаток 1. Статистичні показники соціально-економічного становища України</i>	35
<i>Додаток 2. Основні положення правової моделі науково-експертного супроводу державного управління в Україні</i>	37
<i>Додаток 3. Методика визначення пріоритетів політики національної безпеки</i>	47

Анотація

Втрата контролю над Автономною Республікою Крим та частиною територій Луганської і Донецької областей виявили слабкість та неефективність національної безпекової політики України. На основі аналізу діяльності центральних органів влади протягом 2014–2015 років, стратегії бюджетування, чинного законодавства, яким регулюється сектор безпеки України, автори даного Policy Paper пропонують альтернативне бачення стратегії державної політики у безпековому секторі. Зокрема, пріоритетним завданням сучасної реформи визнається впровадження єдиної системи стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Abstract

Losing control over Crimea and part of Luhansk and Donetsk Regions, Ukrainian Government has found its weakness and inefficiency in national security policy. Based on analysis of Government security measures during 2014–2015, budgeting strategy and current legislation regulating the security sector, this Policy Paper proposes an alternative strategy of public policy in security sector. The authors claim that the prime aim of the modern reform is to institutionalize a united system of strategical analysis, forecasting and planning in national security policy.

Визначення проблеми

З початком російської агресії проти України стало очевидним, що безпекова ситуація кардинально змінилася і не відповідає визначенням у Законі України «Про основи національної безпеки України» загрозам. Зокрема у війсьній сфері сучасними реальними загрозами виявились в першу чергу такі як:

- ◆ криза існуючої системи міжнародної безпеки, поширення практики погроз силою та безкарне застосування військової сили окремими державами для реалізації власних інтересів у міжнародних відносинах;
- ◆ прискорення мілітаризації Російської Федерації, розміщення нових систем озброєнь на територіях суміжних з Україною держав, нарощування угруповань військ поблизу українських кордонів, що порушує існуюче співвідношення сил;
- ◆ законодавче закріплення Російською Федерацією можливості застосування військової сили за межами Російської Федерації та грубе втручання у внутрішні справи сусідніх суверенних держав;
- ◆ недостатній загальний рівень боєздатності Збройних Сил України та інших військових формувань, їхнє незадовільне матеріально-технічне забезпечення і фінансування.

Сьогодення потребує формування нової безпекової політики, починаючи з її основ.

Побудована за роки незалежності система забезпечення національної безпеки України під час загострення відносин з Російською Федерацією показала свою слабкість та неефективність. Не підготовленими до реагування на нові виклики і загрози виявились як суб'єкти забезпечення національної безпеки, так і законодавча основа їхньої діяльності. Чому так сталося?

Формування безпекової політики та системи забезпечення національної безпеки України відбувалося разом із становленням нашої держави в досить сприятливих умовах. Багатовекторна зовнішня політика України та міжнародна підтримка молодій державі деякий час дозволяли уникати загострення відносин з іншими країнами. В той же час, відмова від ядерної зброї та значне скорочення Збройних Сил

України на вимогу провідних країн світу в обмін на повагу до суверенітету України створювали ілюзію гарантії безпеки нашої держави у майбутньому. Здавалося, що ситуація незмінна і в таких умовах не варто витратити багато ресурсів для розвитку системи забезпечення національної безпеки. Ретельний аналіз безпекового середовища та прогнозування його розвитку фактично не проводилися. Політика національної безпеки формувалась у відриві від реального стану справ у державі, внутрішніх та зовнішніх викликів і загроз.

Більше того, вражають кадрові призначення на керівні посади в системі забезпечення національної безпеки. Так, за часів президентства Віктора Януковича Міністерство оборони України і Службу безпеки України очолювали донедавна російські громадяни (Дмитро Саламатін і Олександр Якименко відповідно). Саме їхня діяльність, а іноді бездіяльність стали причиною послаблення сектору безпеки України. Показовим є також призначення на посаду секретаря РНБО Раїси Богатирьової, яка ніколи до цього не працювала в системі забезпечення національної безпеки і не мала профільної освіти. Така кадрова політика красномовно говорить про небажання керівництва держави взагалі займатися питаннями національної безпеки. Стало традицією в апарат РНБО України призначати скомпрометованих або незатребуваних політиків та державних службовців.

Було завдано нищівного удару по системі експертно-аналітичного забезпечення національної безпеки – ліквідовано два провідних аналітичних центри країни, де зосереджувався практично весь інтелектуально-кадровий ресурс цієї сфери. Так, через місяць після приходу до влади колишнього президента України В. Януковича, 2 квітня 2010 р. було ліквідовано Інститут проблем національної безпеки та Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Фактично було знищено наукові школи та скорочено експертний пул фахівців, котрі здійснювали аналітичне забезпечення органів державної влади, що відповідають за формування та реалізацію політики національної та міжнародної безпеки. Негативні та навіть руйнівні наслідки цього рішення вже сьогодні відчуває Україна у вигляді неефективної системи аналітичного забезпечення політики національної безпеки України.

Ще однією невирішеною проблемою для України є відсутність цілісної системи підготовки фахівців з науково-експертного та інформаційно-аналітичного супроводу державного управління, відсутність чітких кваліфікаційних вимог до таких фахівців у сфері національної безпеки.

На сьогодні в Україні єдиним ВНЗ, що готує фахівців – державних управлінців для сфери національної безпеки, є Національна Академія державного управління при Президентіві України (НАДУ). У структурі НАДУ з 2000 року діє кафедра національної безпеки, де, зокрема, готують саме фахівців зі стратегічного планування політики національної безпеки.

Для забезпечення системи управління національною безпекою з 2008 р. була запроваджена підготовка магістрів державного управління за спеціальністю 8.150103 «Державне управління у сфері національної безпеки». До їхньої компетенції входить здійснення аналітичної, консультативно-дорадчої та організаційно-розпорядчої діяльності з питань забезпечення національної безпеки, стратегічний аналіз та стратегічне планування, пов'язані з розробкою та впровадженням державної політики, спрямованої на виявлення та реагування на загрози національній безпеці передусім на стратегічному рівні державного управління.

Але у 2016 році кількість спеціальностей НАДУ було скорочено. Дивним є факт того, що в умовах збройного конфлікту та процесу реформування системи забезпечення національної безпеки України в країні ліквідували саме спеціальність «Державне управління у сфері національної безпеки», залишивши тільки спеціалізацію з обмеженим набором слухачів, яка не може покрити запит системи державного управління на фахівців такого рівня.

Таким чином, на сьогодні слід констатувати, що **впродовж багатьох років не реалізована ідея системної, комплексної підготовки фахівців для системи забезпечення національної безпеки України.** Зокрема, на сучасному етапі залишається незадовільним стан законодавчого, нормативно-правового та наукового забезпечення державної кадрової політики у сфері національної безпеки.

Особливу увагу слід звернути на проблеми з організацією процесу вироблення управлінських рішень у сфері національної безпеки. РНБО України, яка відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентіві України в системі забезпечення національної безпеки і оборони України, грає головну роль. Вона приймає рішення щодо основних напрямів державної політики з питань національної безпеки, виконання яких потім організовується суб'єктами забезпечення національної безпеки в межах їхніх повноважень. Але до складу РНБО входять лише ті

посадові особи, яких визначив Президент. Зрозуміло, що таким складом РНБО не може провести великий комплекс попередніх заходів, які забезпечують прийняття виважених, обґрунтованих рішень. Хто це робить? Апарат РНБО здійснює лише поточне інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України. Національний інститут стратегічних досліджень відповідає за наукове супроводження здійснення Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України повноважень у сфері національної безпеки України. Розвідувальні органи України лише добувають та надають РНБО розвідувальну інформацію.

Державних органів або структурних підрозділів в них, які б відповідали за виявлення загроз, проведення стратегічного аналізу, прогнозування та вироблення управлінських рішень у сфері національної безпеки немає. На нашу думку, це є суттєвою проблемою державного управління забезпечення національної безпеки України.

Такий стан справ в організаційному й інтелектуально-кадровому забезпеченні національної безпеки вплинув і на формування відповідних нормативно-правових актів. Варто звернути увагу на базовий, нині діючий Закон України «Про основи національної безпеки України» [4]. В цьому законі визначення основних понять виглядає надмірно академічно, широкий перелік пріоритетів національних інтересів свідчить саме про невизначеність їхньої пріоритетності, а загрози і напрями політики безпеки вважаються незмінними. Наприклад, поняття терміну «національна безпека» сягає 17 рядків і є складним для сприйняття та розуміння сутності національної безпеки.

Трактування національної безпеки в категоріях захисту національних інтересів від загроз призводить до того, що політика безпеки орієнтована передусім на захист, реагування. У результаті ми відстаємо від реальних і потенційних противників, фактично реагуємо на вже існуючі негативні дії та процеси, намагаємось «захиститись». Не дивно, що Україна на сьогодні є не суб'єктом, а об'єктом геополітики. Поряд із цим, провідні країни Заходу, котрі є активними суб'єктами геополітики, розуміють національну безпеку не лише у категоріях захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів. Важливою складовою зовнішньої політики безпеки США і спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС є саме поширення демократичних цінностей і підходів до врядування, а у випадку США – також способу життя, що базується на відповідних цінностях.

Це активний підхід щодо розуміння національної безпеки і її забезпечення. Відповідно США та провідні держави ЄС є суб'єктами геополітики. Натомість в Україні домінуючим є «пасивний», протекціоністський підхід, орієнтований передусім не на реалізацію національних інтересів, а на їх захист. Це сприяло перетворенню України на об'єкт геополітичних впливів, своєрідний геополітичний простір перетину інтересів провідних гравців системи міжнародних відносин.

Перелік пріоритетів національних інтересів, серед яких важко визначити, які з них дійсно є головними на цей час, зазначений у статті 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» [4].

При досить великій всеохоплюючій кількості сфер забезпечення національної безпеки і пріоритетів національних інтересів виникає питання: Чи можливо взагалі визначити пріоритети державної безпекової політики? Але згаданий закон дає конкретну універсальну відповідь на це питання в статті 8 «Основні напрями державної політики з питань національної безпеки».

Далі в законі перераховуються основні (незмінні, на думку авторів закону) напрями державної політики з питань національної безпеки України в усіх сферах. А як бути з обмеженням ресурсного забезпечення для реалізації безпекової політики, з реальним станом сектору безпеки, виникненням нових внутрішніх та зовнішніх загроз?

На ці питання відповіді немає ані в Законі України «Про основи національної безпеки України» [4], ані в новій Стратегії національної безпеки України [21], ані в новій Военній доктрині України [2]. Можливо, це справа відповідних програм і планів розвитку сектору безпеки, але за останні два роки таких документів не було затверджено. А, при тому, визначати пріоритети безпекової політики і розподіляти ресурси – це повсякденна функція самої системи забезпечення національної безпеки.

Ще навесні 2015 року вітчизняні експерти попереджали вище керівництво держави про те, що існує **необхідність визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення національної безпеки**, починаючи від норм Конституції України, завершуючи відомчими інструкціями [1]. Цього вимагала логіка подій двох останніх років: початок відкритої агресії РФ проти України. Але до сьогодні робота з вдосконалення законодавства у цій сфері є вкрай повільною та несистемною. Лише через рік після анексії території АРК та розв'язання воєнних дій на сході України

у травні 2015 року була затверджена нова Стратегія національної безпеки України, а у вересні цього ж року нова Воєнна доктрина України. До комплексного перегляду законодавства до сьогодні справа так і не дійшла. Залишаються невизначеними й механізми реалізації даної Стратегії та Доктрини. Досвід інших країн показує, що державно-управлінські рішення у безпековій сфері треба приймати системно та вчасно, відповідно до нових загроз, що виникають у різних сферах життя суспільства, що перебуває у стані збройного конфлікту з іншою державою.

Реформування системи забезпечення національної безпеки є одним з найактуальніших для держави питань сьогодення. Під час протидії Україні широкомасштабній агресії Російської Федерації стало очевидним, що ця система в її нинішньому вигляді не здатна ефективно виконувати свої функції. Перед країною нині постали надскладні завдання, оскільки водночас із життєвою необхідністю захисту фундаментальних національних цінностей: незалежності, територіальної цілісності і суверенітету держави, свободи, прав людини і верховенства права, добробуту, миру і безпеки – усіма доступними, хоча і суттєво обмеженими засобами, держава має у короткий період часу провести комплекс реформ у сфері національної безпеки, а також долати корупцію [5].

На цьому напрямку робота в державних органах ще тільки починається. Навіть комплексний огляд сектору безпеки і оборони, з якого мало б розпочатися реформування, не завершений. А якщо завтра виникне новий спектр загроз, знову треба буде оцінювати готовність сектору безпеки до протидії у нових умовах і знову його реформувати.

Не заперечуючи необхідність перегляду законодавства та реформування системи забезпечення національної безпеки, слід наголосити на тому, що **необхідно знайти більш оперативний спосіб підвищити ефективність існуючої системи забезпечення національної безпеки.**

В умовах обмеженого ресурсного забезпечення значного ефекту можна досягти і за рахунок оперативного управління наявними ресурсами. Для цього **треба навчитись чітко визначати пріоритети у вирішенні питань національної безпеки та планувати необхідні заходи.**

Безпекова політика держави у 2014–2015 роках

Політика забезпечення національної безпеки на цей час залишається фрагментарною, розбалансованою та відірваною від загальних суспільно-політичних процесів. Такий стан справ став наслідком не-ефективного організуючого та регулюючого впливу з боку органів державної влади на формування та реалізацію безпекової політики, а також відсутності в Україні кваліфікованого аналізу та прогнозування у сфері національної безпеки. Описуючи вищезазначену проблему, слід проаналізувати, що відбувалося у безпековій політиці України після загострення відносин з РФ, як визначались пріоритети державної безпекової політики і які результати у забезпеченні безпеки ми отримали.

Верховна Рада України 7-го скликання в цей період почала терміново приймати рішення у сфері національної безпеки, які вже не могли попередити загрози або суттєво вплинути на них. Так, 22.02.2014 у Верховній Раді була зареєстрована постанова про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основі національної безпеки України (№4183) [8]. На той час прояви сепаратизму, як наслідок непослідовної зовнішньої політики України, вже набирали обертів в АРК, на сході і півдні України і запобігти їм не вдалося. Сепаратизм сприяв російським спецслужбам в окупації території АРК та частини території Донецької і Луганської областей. Зареєстрована 11.03.2014 Постанова про Заяву Верховної Ради України у зв'язку з зупиненням дії рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 року про проведення 16 березня 2014 року загальнокримського референдуму (№4388) [9], а також Постанова про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (№4461) [7] від 15.03.2014 не зупинили процес анексії Російською Федерацією території кримського півострова.

28.02.2014 на розгляд ВР України був внесений проект Постанови про звернення Верховної Ради України до держав-гарантів відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (№4306) [10]. З часом стало зрозумілим, що цей Меморандум не міг гарантувати нам територіальну цілісність, оскільки не містив жодних конкретних зобов'язань держав-гарантів, крім поваги до незалежності, суверенітету та існуючих кордонів України. Силова загроза та безкарне застосування військової сили РФ проти України для реалізації власних

інтересів у міжнародних відносинах яскраво засвідчили кризу існуючої системи міжнародної безпеки. Такими ж недостатньо ефективними були Постанова про Звернення Верховної Ради України до держав-гарантів безпеки України (№4390) від 11.03.2014, Постанова про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй (№4418) [11] від 13.03.2014.

Наростаючі загрози у воєнній сфері вимагали від Верховної Ради України прийняття рішень щодо реанімації збройних формувань держави. Мабуть, першим практичним кроком у цьому напрямку став Закон про Національну гвардію України від 13.03.2014. Відновлення раніше розформованої Національної гвардії красномовно говорить про непослідовність нашої державної політики у сфері національної безпеки.

В цілому політичне управління у сфері національної безпеки в період розгортання російської агресії відставало на кілька кроків від дій агресора, тому й було малоефективним.

Першою спробою Верховної Ради України систематизувати політичне регулювання у сфері НБ України стала Коаліційна угода [17], укладена учасниками коаліції депутатських фракцій 8 скликання.

Учасники коаліції запевнили: «Ми підвищимо обороноздатність держави, реформуємо Збройні сили у відповідності до сучасних вимог та досвіду, набутого у ході АТО, а також будемо розвивати оборонно-промисловий комплекс для максимального задоволення потреб армії та виходу на зовнішні ринки».

Єдиним виконаним із запланованого коаліцією переліку заходів є – розроблення та внесення змін до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України», але ці зміни стосувалися лише відмови від позаблокового статусу України. Решта заходів, передбачених угодою з питань реформування Збройних Сил України, реформи оборонно-промислового комплексу, оптимізації Національної гвардії України, оптимізації Служби безпеки України та Статусу тимчасово окупованих і тимчасово непідконтрольних територій залишаються нереалізованими.

Щодо дій РНБО України в період загострення агресії з боку РФ

Аналіз прийнятих рішень РНБО України в цей період свідчить про те, що вони носили швидше оперативний, ніж упереджуваний характер. Так, у відповідь на рішення Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації щодо використання Збройних Сил Російської Федерації на території України Рада національної безпеки і оборони України 1 березня 2014 року прийняла рішення щодо приведення Збройних Сил України та інших військових формувань у бойову готовність, забезпечення посиленої охорони об'єктів енергетики та критичної інфраструктури, виділення необхідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів для належного забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів України. Слід зазначити, що виконання цих заходів потребує певного часу (не менше 2 тижнів), а так звані російські «зелені чоловічки» вже в ніч на 27 лютого 2014 захопили будівлю Верховної ради і Ради міністрів Криму, 28 лютого 2014 року – сімферопольський аеропорт та будівлю ТРК «Крим». 1 березня 2014 року була захоплена поромна переправа Крим – Кавказ із української сторони. До 11 березня 2014 ними були заблоковані майже всі військові частини Збройних Сил України на території півострова Крим.

Внаслідок несвоечасного реагування на загрозу втрати контролю над територією АРК 23 березня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України була вимушена прийняти рішення «Про передислокацію військових частин (підрозділів), установ та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів України з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя в інші регіони України» [13].

Поширення сепаратистських настроїв на сході і півдні материкової частини України поставило під загрозу втрату контролю і над цими територіями, тому вже 13 квітня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» [14].

Можна сказати, що з цього часу державна політика із забезпечення національної безпеки почала корегуватись з урахуванням оцінок та прогнозів щодо загроз у найбільш чутливих сферах. Так, 28 квітня 2014 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення

«Про стан забезпечення енергетичної безпеки у зв'язку з ситуацією щодо постачання природного газу в Україну» [15], а також рішення «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» [18].

Зокрема, оцінивши причини проявів сепаратизму в Україні, Рада національної безпеки і оборони України зазначила, що Російська Федерація поширює недостовірну, неповну, упереджену інформацію про Україну, через що намагається маніпулювати суспільною свідомістю в Україні та за її межами. Відповідним указом Президента були поставлені завдання суб'єктам забезпечення безпеки в інформаційній сфері. На жаль, більшість із них залишається невиконаною і на цей час.

Всі наступні рішення Ради національної безпеки і оборони України, очолюваної Президентом України, були достатньо оперативними і відповідали умовам воєнно-політичної обстановки, але перша оприлюднена комплексна оцінка загроз національній безпеці України в сучасних умовах прозвучала у зверненні Президента України Петра Порошенка під час урочистого відкриття Верховної Ради VIII скликання «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» [6]. Як вона вплинула на процес законодавчого забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України? Виявляється, ні Верховна Рада України, ні апарат РНБО України, ні Кабінет Міністрів України не поспішали з корегуванням законодавства та розробкою відповідних програм і планів у відповідь на різке загострення безпекової ситуації.

Лише у травні 2015 була затверджена Стратегія національної безпеки України, а у вересні 2015 нова редакція Воєнної доктрини України. Системоутворюючий, основний закон у сфері національної безпеки – Закон України «Про основи національної безпеки України» і на цей час не опрацьований у відповідності до сучасних суттєвих змін у цій сфері.

Більше того, у новій Стратегії національної безпеки України домінуючим видом безпеки є її воєнна складова. При цьому недостатньо уваги було приділено зокрема економічній та соціальній безпеці. Цей підхід вже призводить до негативних соціально-економічних наслідків і може спричинити чергову політичну дестабілізацію. **При визначенні пріоритетів політики національної безпеки важливим є розуміння взаємозв'язку між різними її видами.** Так, зменшення рівня забезпечення науково-технологічної безпеки призводить до негативних економічних наслідків, а економічні проблеми, в свою чергу,

відображаються на воєнній, політичній, соціальній безпеці тощо. Теж саме можна сказати про інформаційну, демографічну, екологічну безпеку.

Зосередженість вищого державного керівництва на подоланні загроз у воєнній сфері призвела до того, що загрози, у першу чергу, в економічній і соціальній сферах досягли критичних показників і продовжують загострюватись (див. Додаток 1).

Можна стверджувати, що через вагоме погіршення стану економіки за останні роки, значну кількість безробітних, різке падіння реальної заробітної плати людина в Україні не може задовольнити свої потреби і досягнути належних показників якості життя, вкласти кошти в освіту, медичне забезпечення, житло та інші соціальні потреби.

Хронічні економічні проблеми негативно впливають на всі сфери діяльності без винятку, у тому числі і на оборонну спроможність України, якій зараз приділяється головна увага. Левова частка оборонного бюджету використовується лише на утримання силових структур. Навіть за останні роки, при суттєво збільшеному оборонному бюджеті, на розвиток цієї сфери витрачалось не більше 15% від призначеного бюджету на оборону, тоді як реальна потреба у сотні разів більша. Тобто, в Україні спостерігається дисбаланс між поточними й інвестиційними оборонними витратами. Отже, поточні витрати склали 85%, а інвестиційні – 15%. У той же час у Російській Федерації ці показники поступово наблизилися до 30% і 70% на користь інвестиційних витрат. Це надало можливість Росії здійснити закупівлю озброєння і його модернізацію, активізувати бойову підготовку військ. Україна на сьогодні програє своєму противнику за показниками боєздатності ППО, ВМФ, бойової авіації, технічним характеристикам і кількістю оперативно-тактичних ракетних комплексів.

Доречно після застосування плану мирного врегулювання ситуації у східних регіонах України зосередити увагу саме на забезпеченні економічної, соціальної та інформаційної безпеки України.

Чим не задовольняє нинішня безпекова політика?

Після розв'язання Російською Федерацією агресії проти України робота органів державної влади щодо забезпечення національної безпеки стала більш активною. Але наскільки системно вона здійснюється, як визначаються її пріоритетні напрями?

Аналіз показує що законодавчі акти у сфері національної безпеки не узгоджуються між собою, рішення, які приймаються у сфері національної безпеки, не завжди відповідають політичним рішенням в інших сферах, і навпаки, рішення в інших сферах не враховують прогнозів у сфері НБ.

Зокрема:

- ◆ незважаючи на те, що Закон «Про основи національної безпеки України» не відповідає вимогам часу, без його зміни та не узгоджено з ним приймаються підзаконні нормативно-правові акти, а саме Укази Президента про нові редакції «Стратегії національної безпеки України» та «Военної доктрини України». Тепер потрібно вносити зміни до Закону «Про основи національної безпеки України», який має вищу юридичну силу, відповідно до новоприйнятих підзаконних нормативних актів;
- ◆ розробка Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» проводилась без відповідного стратегічного аналізу та прогнозування безпекового середовища, що унеможлиблює її реалізацію. Про який сталий розвиток може йти мова, якщо «Стратегія-2020» включає в себе 62 реформи. З них пріоритетними визначені 8 реформ та 2 програми, а коштів не вистачає на жодну з них;
- ◆ відсутні програми економічного і соціального розвитку нашої держави, розробка яких передбачена чинним Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [3], тоді як саме вони мали б стати орієнтиром для розроблення безпекової політики у цих сферах і вплинути на визначення основних напрямів безпекової політики, що передбачені Законом України «Про основи національної безпеки України», а також Стратегією НБ України.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 року № 287/2015 [21], не-ефективність системи забезпечення національної безпеки визнано однією з найбільших загроз національній безпеці України.

Таким чином, необхідність створення єдиної системи стратегічного прогнозування і планування у сфері національної безпеки стає першочерговим завданням суб'єктів системи забезпечення національної безпеки. Особливо слід звернути увагу на відсутність у цілому системи державного стратегічного планування, яка є основою для планування національної безпеки.

Стейкхолдери безпекової політики

В умовах постійних змін безпекового середовища, обмеженого фінансування та слабкого стану сектора безпеки і оборони найбільш зацікавленою у визначенні пріоритетів політики національної безпеки є Рада національної безпеки і оборони України, яка згідно із Конституцією України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки.

Але на практиці ми бачимо, що до складу РНБО найчастіше потрапляють політики, які при формуванні і реалізації безпекової політики використовують не кваліфікований аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки від державних органів і установ, а напрацьовані власних «кишенькових» аналітичних груп, а також керуються партійними, олігархічними або й навіть власними інтересами.

Всі інші суб'єкти забезпечення національної безпеки, кожен з яких має визначені українським законодавством функції і повноваження та зацікавлений у якісному їх виконанні, вимушені виконувати рішення, прийняті без проведення кваліфікованого попереднього аналізу і прогнозування. Іноді такі рішення змінюють основні напрямки безпекової політики, що були визначені у новоприйнятих стратегічних документах і формуються не за результатами моделювання розвитку безпекової ситуації, а просто при черговій зміні політичного керівництва, яке має власне бачення щодо безпекової політики.

За таких умов, наша держава, захищеність якої повною мірою залежить від формування і реалізації безпекової політики державними органами, буде й надалі залежати від політичних призначень, поки не буде створена і не почне функціонувати єдина державна система стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки, яка буде керуватися тільки національними інтересами і не залежатиме від зміни політичного керівництва. Допоки цього не відбудеться, інтереси людини, суспільства та держави не будуть захищені.

Варіанти вирішення проблеми

I. Залишити без змін існуючий порядок формування і реалізації державної безпекової політики. В такому випадку пріоритети державної безпекової політики будуть й надалі визначитись в залежності від раптово виникаючих загроз в тій чи іншій сфері. Випереджальних рішень та попередження виникнення загроз не варто очікувати. А відтак сектор безпеки і оборони буде постійно працювати в аварійному режимі і не матиме змоги підготуватися до нових викликів.

II. Зосередитись на реалізації основних напрямів державної політики, визначених у Стратегії національної безпеки, яка розроблена виходячи з ситуації, що склалася у 2015 році. Але враховуючи швидкоплинність процесів, що відбуваються в міжнародній і регіональній безпеці, постійні зміни безпекового середовища будуть завжди впливати на формування безпекової політики. В такій ситуації сектор безпеки і оборони буде планомірно розвиватись, але не зможе своєчасно реагувати на нові загрози.

III. Дотримуючись стратегічних цілей забезпечення національної безпеки, постійно здійснювати аналіз і прогнозування безпекових умов, проводити моделювання безпекової ситуації і на його підставі уточнювати заходи безпекової політики. Для вирішення цього завдання треба сформувати систему стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки України та в цілому переглянути підходи до визначення пріоритетів державної політики забезпечення національної безпеки.

Пропонований підхід до вирішення проблеми

Перш за все, необхідно упорядкувати підхід до стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки. Він має ґрунтуватись на основі щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України і Стратегії національної безпеки України, а також враховувати результати комплексного огляду сектору безпеки і оборони, стратегічну і поточну оцінку безпекового середовища.

Важливу роль в системі стратегічного аналізу, планування у сфері забезпечення національної безпеки має відігравати План розвитку сектору безпеки і оборони, покликаний забезпечити гармонійний баланс загальнодержавного та відомчого підходів до формування стратегій розвитку кожного суб'єкта і сектора безпеки і оборони, а також завдань соціально-економічного розвитку держави у цілому.

У порядку організаційного забезпечення процесу стратегічного планування доцільно на загальнодержавному та відомчому рівні утворити відповідні структурні підрозділи і міжвідомчий робочий орган, визначити регламент їхньої роботи та порядок взаємодії.

Для підвищення ефективності стратегічного прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки в Україні має використовуватися система прогнозування у цій сфері. Прогнозні сценарії, які будуються на основі аналізу рівня загроз, стану національної безпеки і 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 [22].

Впровадження єдиної системи стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки в Україні дозволить забезпечити: реалізацію національних інтересів в умовах динамічних змін внутрішнього та зовнішнього середовища, своєчасне і адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці, ефективне використання ресурсів органів і сил сектору безпеки і оборони, взаємозв'язок з іншими видами загальнодержавного планування і прогнозування, відповідність між пріоритетністю завдань у сфері забезпечення національної безпеки і реальними обсягами їх фінансування, що закладаються у проекті Державного бюджету України, відповідність документів стратегічного планування держави стандартам країн ЄС.

Для оцінки ефективності функціонування системи забезпечення НБ необхідно визначити певні параметри, вихід за межі яких свідчить про відхилення від норми. Основними показниками, які можуть характеризувати стан і ефективність функціонування системи забезпечення НБ, повинні стати:

- ◆ показники (індикатори) стану складових системи забезпечення національної безпеки;
- ◆ показники ефективності функціонування самої системи забезпечення НБ і, передусім, сектору безпеки і оборони.

Моніторинг загроз національній безпеці держави потребує використання показників (індикаторів) широкого спектру, що характеризують фактично всі її аспекти. Основним завданням цього моніторингу є виявлення критичних значень, вихід за межі яких загрожує руйнівними наслідками особі, суспільству та державі.

Об'єктивність оцінок стану складових системи забезпечення національної безпеки та ефективності функціонування самої системи забезпечення НБ, розрахованих на основі науково обґрунтованих методик з використанням офіційної державної або відомчої статистики, може бути перевірена шляхом їх порівняння з аналогічними показниками, розрахованими незалежними експертами на основі проведених соціологічних опитувань та експертних оцінок, а також з індикаторами, які розробляються міжнародними організаціями[5].

При цьому необхідно розуміти, що **кінцева оцінка рівня забезпечення національної безпеки матиме суб'єктивний характер. По-перше**, не всі види і аспекти забезпечення безпеки можуть бути визначені у числовому виразі. Наприклад, це стосується політичної, духовної, гуманітарної безпеки. **По-друге**, об'єктивні показники на практиці слугують лише матеріалом, на основі якого експерти, управлінці або навіть громадськість суб'єктивно визначають рівень забезпечення безпеки і формують уявлення про пріоритети безпекової політики в конкретних умовах.

Дослідження світового досвіду створення і реформування систем забезпечення національної безпеки дозволить Україні уникнути помилок у відповідних процесах, що відбуваються нині, а також застосовувати на практиці найкращі зразки, що довели свою ефективність. Зважаючи на євроінтеграційний курс України, нашій державі необхідно активізувати перенесення досвіду ЄС щодо створення та

функціонування системи європейської безпеки у практичну площину шляхом посилення співпраці з інституціями Євросоюзу та адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*.

Що має бути зроблено для вирішення проблеми?

Необхідність підвищення рівня стратегічного планування в системі забезпечення національної безпеки вже починає усвідомлюватися вищим керівництвом держави. Як результат, ці завдання прописано у низці стратегічних документів держави у сфері національної безпеки, у Стратегії національної безпеки, Воєнній доктрині України тощо. В останньому документі зі сфери національної безпеки, прийнятому Україною у 2016 році, – Стратегічному оборонному бюлетені – зазначається, що серед негативних факторів, що можуть вплинути на проведення оборонної реформи, є, зокрема, й низька культура управління та значний час підготовки необхідних фахівців. Однією зі стратегічних цілей реформування сектору безпеки та оборони визначена ефективна політика, системи планування і управління ресурсами в секторі оборони з використанням сучасних євроатлантичних підходів [19].

Таким чином, пріоритетним завданням сучасної реформи у сфері національної безпеки повинно стати запровадження системи стратегічного аналізу, прогнозування і планування. Це завдання має вирішуватися системно, використовуючи усі механізми державного управління, якими володіє держава. Пропонуємо правовий, кадровий та організаційно-управлінський рівні вирішення цих завдань.

Правовий рівень

У даний час в Україні експертні рішення носять, як правило, рекомендаційний і допоміжний характер, приймаються у формі висновків, пропозицій і звернень. Експертна діяльність регулюється декількома десятками нормативних правових документів, включаючи закони України, укази Президента України і постанови Кабінету Міністрів.

Процес створення і функціонування системи стратегічного прогнозування і планування у сфері національної безпеки потребує ефективного наукового та експертно-аналітичного супроводження. Головною

основою цього процесу може стати прийняття Закону України «Про науково-експертний супровід державного управління».

Основні положення правової моделі науково-експертного супроводу державного управління в Україні наводяться у *Додатку 2*.

Кадровий рівень

Неординарність завдань, що стоять перед управлінськими структурами сектору безпеки, постійно підвищують рівень вимог до державного службовця, який здійснює управлінські функції у цій сфері. Саме тому реалізація державної політики національної безпеки має забезпечуватися відповідними інтелектуально-кадровими ресурсами.

Необхідність докорінного поліпшення якості інтелектуально-кадрових ресурсів системи забезпечення національної безпеки, забезпечення їхнього професійного розвитку зумовлена потребою цієї сфери у висококваліфікованих кадрах, ерудованих, компетентних управлінцях з інноваційним мисленням, які вміють оперативно ухвалювати відповідальні управлінські рішення в умовах невизначеності, нестачі часу, появи нових викликів та загроз безпекової ситуації в країні.

З метою підготовки кваліфікованих фахівців з аналітичного забезпечення розробки та реалізації політики національної безпеки пропонується:

1. У вищих навчальних закладах України, відповідно до їхнього профілю, запровадити викладання нормативних, варіативних та факультативних дисциплін з національної безпеки та її видів.
2. На базі Національної академії державного управління при Президенті України створити постійно діючі курси з підвищення кваліфікації державних та незалежних фахівців з національної безпеки. До викладання на означених курсах можуть бути залучені провідні викладачі НАДУ при Президенті України, Національної академії СБУ, Національного університету цивільного захисту України, Воєнно-дипломатичної академії, Національної академії внутрішніх справ, Національного університету оборони України.

Організаційно-управлінський рівень

Організаційно-управлінський рівень можна вдосконалити шляхом створення при апараті РНБО України **Центру експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки (ЦЕС)**. Так, виходячи з тих функцій, що покладаються на Апарат РНБО, доцільно покласти на нього додаткову функцію з проведення стратегічного аналізу, виявлення загроз національним інтересам, моделювання та вироблення пропозицій до управлінських рішень у сфері національної безпеки. Саме для здійснення цієї функції на основі апарату РНБО і за рахунок його чисельності необхідно створити цей Центр, який би складався з:

- ◆ **Головного Ситуаційного центру** (відповідального за збір та обробку поточної безпекової інформації, виявлення загроз національним інтересам);
- ◆ **Центру стратегічного аналізу** (відповідального за проведення стратегічного аналізу і прогнозування);
- ◆ **Центру прогнозного моделювання** (відповідального за організацію моделювання та вироблення пропозицій до управлінських рішень у сфері національної безпеки).

Для забезпечення функціонування Головного Ситуаційного центру та Центру стратегічного аналізу в їх складі мають бути створені експертні групи політичного, економічного, воєнного, гуманітарного, соціального аналізу тощо. До роботи в цих групах мають бути залучені лише системні аналітики за вказаними напрямками аналізу. При цьому це можуть бути й недержавні експерти.

До роботи у складі Центру прогнозного моделювання, крім головних фахівців Головного Ситуаційного центру та Центру стратегічного аналізу, необхідно залучати представників центральних органів виконавчої влади, керівництво сектору національної безпеки і оборони, провідних фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, розвідувальних органів та інших відомств за необхідністю.

Фахівці **Центру експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки** повинні здійснювати експертно-аналітичний супровід прийняття управлінських рішень із забезпечення національної безпеки на рівні вищих органів державної влади. Вони здійснюватимуть моніторинг внутрішньодержавної та міжнародної ситуації,

визначатимуть проблеми та пропонуватимуть варіанти їх вирішення. На основі цих пропозицій на засіданнях РНБО визначатимуться конкретні пріоритети та завдання політики національної безпеки й визначатимуться заходи з їх виконання.

З огляду на процес децентралізації і збільшення повноважень місцевих громад пропонується при регіональних представниках Президента України (префектах) створити **Регіональні центри експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки**. Вони повинні працювати у чіткій взаємодії з Центром експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки при РНБО України. Це дасть можливість більш ефективного моніторингу ситуації в різних регіонах України і прийняття управлінських рішень із забезпечення національної безпеки з урахуванням наявних ресурсів і ситуації на місцях. По суті, пропонується створити **Загальнодержавну систему експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки України (ЗСЕС)**.

Формування політики національної безпеки та визначення її пріоритетів має проводитись на 3-х функціональних рівнях:

1-й рівень – експертно-аналітичне забезпечення політики національної безпеки (аналіз і прогноз розвитку суспільних і міжнародних процесів, визначення пріоритетів безпекової політики, проблем її реалізації, пропозиції щодо їх вирішення).

2-й рівень – управлінська діяльність з постановки завдань, затвердження пріоритетів політики безпеки, нормативно-правового забезпечення їх реалізації, координації державних та недержавних суб'єктів забезпечення НБ і контролю за процесом виконання завдань.

3-й рівень – залучення громадськості до процесу визначення пріоритетів політики національної безпеки та її здійснення. Мова йде про застосування механізму «демократії участі». Окрім механізмів представницької демократії (вибори), громадського контролю за діяльністю державних структур сектору безпеки і впливу громадян на державну політику шляхом участі у діяльності політичних партій, можливим є їх залучення до процесу визначення пріоритетних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики безпеки. Йдеться, в першу чергу, про загальнонаціональний референдум з ключових питань національної

безпеки (в межах компетенції). Цим забезпечується досягнення загальнонаціонального консенсусу щодо визначальних рішень в процесі формування і реалізації політики національної безпеки. Мова може йти про входження до воєнно-політичних блоків, регіональних міждержавних об'єднань або вихід з них, зміни адміністративно-територіального устрою, реформування систем правоохоронних органів, судочинства або реформи в сфері охорони здоров'я чи освіти (це проблеми соціальної, демографічної, гуманітарної, науково-технологічної безпеки, суспільно-політичної стабільності). Без досягнення загальнонаціонального консенсусу щодо пріоритетів політики національної безпеки рівень суспільно-політичної нестабільності і конфліктності буде зберігати тенденцію до зростання.

З метою організації функціонування системи стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки пропонується не тільки запровадити стратегічний аналіз в системі національної безпеки, але й використовувати **методику визначення пріоритетів політики національної безпеки**, яка буде ґрунтуватися на розробці і використанні паспортів загроз національній безпеці в різних сферах життєдіяльності суспільства. Мова йде про документи, які передбачають оцінку подій, процесів, інших чинників, що перешкоджають або унеможливають реалізацію національних інтересів, а також характеристику їх можливого розвитку (масштаб, тенденції, наслідки) та визначення завдань суб'єктів національної безпеки з реагування на загрози (моніторинг, превентивні дії, локалізація тощо) *(Додаток 3)*.

Висновки і рекомендації

1. Політика національної безпеки повинна бути спрямована передусім на захист національних цінностей і реалізацію національних інтересів. Ключовим завданням є не стільки реагування на загрози, як їх попередження. Важливою є готовність до реалізації національних інтересів в умовах швидких змін геополітичної та внутрішньополітичної ситуації. По суті, ми повинні попереджати й нейтралізувати явища і процеси, що перешкоджають реалізації внутрішніх і зовнішніх національних інтересів, а не просто захищати їх від загроз.

2. Формування політики національної безпеки та визначення її пріоритетів матиме 3 функціональні рівні:

- ◆ *1-й рівень* – експертно-аналітичне забезпечення політики національної безпеки (аналіз і прогноз розвитку суспільних і міжнародних процесів, визначення пріоритетів безпекової політики, проблем її реалізації, пропозиції щодо їх вирішення).
- ◆ *2-й рівень* – управлінська діяльність з постановки завдань, затвердження пріоритетів політики безпеки, нормативно-правового забезпечення їх реалізації, координації державних та недержавних суб'єктів забезпечення НБ і контролю за процесом виконання завдань.
- ◆ *3-й рівень* – залучення громадськості до процесу визначення пріоритетів політики національної безпеки та її здійснення. Мова йде про застосування механізму «демократії участі».

3. Визначення пріоритетів політики національної безпеки відбувається з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів впливу. До **внутрішніх факторів** належать: стан економіки, характер соціально-економічних і політичних процесів, наявність природних сировинних ресурсів, екологічні проблеми, рівень науково-технологічного розвитку та наявність професійних кадрів в ключових галузях економіки й системи державного управління, стан здоров'я населення, рівень обороноздатності тощо. До **зовнішніх факторів** можна віднести: характер відносин з іншими державами, наявність чи відсутність конфліктних ситуацій у стосунках з ними, геополітичне і гео економічне положення держави, її роль в системі міжнародних відносин.

4. Методика визначення пріоритетів політики національної безпеки ґрунтується на розробці і використанні паспортів загроз національній безпеці в різних сферах життєдіяльності суспільства.

На підґрунті аналізу здійснюється прогнозне моделювання розвитку суспільних та міжнародних процесів та визначаються пріоритетні заходи щодо управління ними відповідно до національних інтересів України. Означений комплекс заходів являє собою функціональний зміст розробки політики забезпечення національної безпеки.

5. Всі види національної безпеки взаємопов'язані. За певних обставин більше значення можуть отримати окремі види. На сьогодні – це воєнна, соціальна, економічна, інформаційна та політична безпека. Проте створення дисбалансу в системі національної безпеки шляхом забезпечення воєнної безпеки за рахунок інших видів безпеки вже має негативні наслідки для економіки, соціальної сфери, науково-технологічного розвитку, а у перспективі може призвести до критичного рівня політичної дестабілізації. На сьогодні ключовим завданням є економічний і соціальний розвиток, що і надасть ресурси для забезпечення воєнної безпеки.

6. Джерелом внутрішніх і зовнішніх загроз українським громадянам, суспільству та державі є неефективна або навіть деструктивна діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки, котрі навмисне або з огляду на нездатність ефективно використати наявні матеріальні й інтелектуальні ресурси, перешкоджають реалізації національних інтересів. З огляду на вищезазначене, **пріоритетним для політики національної безпеки України є внутрішній напрям її реалізації.** Без кардинального зменшення рівня корупції і проведення комплексних реформ у системі державного управління й місцевого самоврядування, без створення сприятливих умов для відродження економіки і підвищення рівня життя населення годі сподіватись на посилення позицій України в системі міжнародних відносин і відновлення її територіальної цілісності.

7. Необхідним є впровадження єдиної системи стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки України. Ця проблема має правовий, кадровий та організаційно-управлінський рівні. Її вирішення дозволить забезпечити: реалізацію національних інтересів в умовах динамічних змін внутрішнього

та зовнішнього середовища, своєчасне і адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці, ефективне використання ресурсів органів і сил сектору безпеки і оборони, взаємозв'язок з іншими видами загальнодержавного планування і прогнозування, відповідність між пріоритетністю завдань у сфері забезпечення національної безпеки і реальними обсягами їх фінансування, що закладаються у проекті Державного бюджету України, відповідність документів стратегічного планування держави стандартам ЄС.

8. При апараті РНБО пропонується створити **Центр експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки (ЦЕС)**. Він повинен складатися з:

- ◆ **Головного Ситуаційного центру** (відповідального за збір та обробку поточної безпекової інформації, виявлення загроз національним інтересам);
- ◆ **Центру стратегічного аналізу** (відповідального за проведення стратегічного аналізу і забезпечення використання його результатів у процесі прогнозування);
- ◆ **Центру прогнозного моделювання** (відповідального за організацію прогнозування та вироблення пропозицій до управлінських рішень у сфері національної безпеки).

9. З огляду на процес децентралізації і збільшення повноважень місцевих громад пропонується при регіональних представниках Президента України (префектах) створити **Регіональні центри експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки**. Вони повинні працювати у чіткій взаємодії з Центром експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки при РНБО України. Це надасть можливість більш ефективного моніторингу ситуації в різних регіонах України і прийняття управлінських рішень із забезпечення національної безпеки з урахуванням наявних ресурсів і ситуації на місцях.

10. Процес створення і функціонування системи стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері національної безпеки потребує ефективного наукового та експертно-аналітичного супроводу, що, в свою чергу, передбачає підготовку відповідних фахівців у системі вищої освіти України.



Список використаних джерел

1. Висновки і рекомендації щодо внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України». Аналітична записка». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1775/>, Національний інститут стратегічних досліджень.
2. Воєнна доктрина України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>, Президент України.
3. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>, Верховна Рада України.
4. Закон України «Про основи національної безпеки України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>, Верховна Рада України.
5. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К.: НІСД, 2015. – 58 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_bezp-182c8.pdf
6. Позачергове послання Президента України Петра Порошенка під час урочистого відкриття Верховної Ради VIII скликання «Про внутрішнє та зовнішнє становище України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/pozachergove-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-rad-34118>
7. Постанова про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (№ 4461) від 15.03.2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/891-18>
8. Постанова про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України (№4183). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49844, Верховна Рада України.

9. Постанова про Заяву Верховної Ради України у зв'язку з зупиненням дії рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 року про проведення 16 березня 2014 року загальнокримського референдуму (№ 4388). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/857>
10. Постанова про звернення Верховної Ради України до держав-гарантів відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (№ 4306). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4306&skl=8
11. Постанова про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй (№ 4418) від 13.03.2014». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DG3EQ00A.html
12. Про соціально-економічне становище України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc_ek/2015/publ_12_2015_u.html
13. Рішення від 23 березня 2014 року «Про передислокацію військових частин (підрозділів), установ та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів України з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя в інші регіони України». – [Електронний ресурс]. – Доступ: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-14>
14. Рішення від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>
15. Рішення від 28 квітня 2014 року «Про стан забезпечення енергетичної безпеки у зв'язку з ситуацією щодо постачання природного газу в Україну». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0003525-14>
16. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>, Президент України.

17. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>, Верховна Рада України.
18. Указ Президента України № 449/2014 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-14>
19. Указ Президента України № 240/2016 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>
20. Указ Президента України № 115/2015 від 28.02.2015 Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-15>
21. Указ Президента України від 26.05.2015 року № 287/2015 Про Стратегію національної безпеки України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836>
22. Формування системи стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки України. Аналітична записка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1847/>
23. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник / Г. П. Ситник. – К. НАДУ, 2012. – 544 с.



Додаток 1. Статистичні показники соціально-економічного становища України

В Україні на цей час сформувалась і продовжує діяти економічна модель, яка спирається на отримання прибутків від експорту переважно сировинної та низькотехнологічної продукції та «проїдання» цього прибутку через малоефективний популістський соціальний патерналізм та високу частку корупційного перерозподілу національного продукту. При цьому національна економіка залишилась нездатною належним чином задовольняти внутрішній попит на непродовольчі споживчі та інвестиційні товари, що обумовило високий рівень імпортозалежності. Країна потрапила в жорстку залежність від кон'юнктури світових ринків, а національна політика – в залежність від потужних лобі експортерів (дані Інституту суспільно-економічних досліджень). Справа в тому, що фінансово-промислові групи, які мають потужне політичне лобі в органах виконавчої і законодавчої влади України, орієнтовані переважно на експорт. Вони активно працюють за офшорними схемами, виводячи капітали з України. Натомість малий і середній бізнес більше орієнтований на внутрішній ринок. Проте дієвих кроків у створенні сприятливих умов для малих і середніх підприємців за два роки після Революції гідності так і не було здійснено.

Частка малого та середнього бізнесу становить лише 14,5% від загального обсягу українського експорту. Це вдвічі менше, ніж у середньому в державах ЄС. Податкове навантаження на бізнес і населення суттєво не зменшилось (дані Інституту економічних досліджень і політичних консультацій).

За рівнем протидії корупції Україна посідає 130 місце із 168 країн (поруч з Непалом, Камеруном, Нікарагуа, Парагваєм) (дані фундації Transparency International).

За 2015 рік порівняно із 2014 роком обсяг експорту товарів та послуг України скоротився на 27,2%, імпорт – на 29,9%. Тобто, якщо збережеться ця тенденція у наступні два роки, то основа нашої неідеальної, відсталого моделі економіки незабаром буде повністю зруйнована, а разом з нею і незалежність держави [12].

Сьогодні стан функціонування соціальної сфери (охорони здоров'я, освіти, соціального захисту) є також незадовільним. Видатки на цю сферу складають понад 56% видатків зведеного бюджету, що є

абсолютно співставним з видатками провідних країн світу, проте зовсім не співставним у абсолютному визначенні.

За даними Державної служби статистики, ситуація у соціальній сфері має стійку тенденцію до погіршення [12].

Деякі показники соціальної статистики:

На 1 січня 2016 року чисельність наявного населення в Україні становила 42760,5 тис. осіб (тобто, упродовж 2015 року чисельність населення зменшилася на 168,8 тис. осіб).

Кожен третій громадянин України – пенсіонер. Середній розмір пенсії – 1581 гривня, а мінімальний – 1074 гривні (навіть не досягає розміру прожиткового мінімуму – 1330 гривень).

Кількість зареєстрованих безробітних на кінець січня 2016 р. становила 508,6 тис. осіб, або майже третину всіх безробітних працездатного віку (тобто, насправді безробітних більше ніж 1,5 млн. осіб).

Індекс реальної заробітної плати (з урахуванням змін споживчих цін) у середньому за 2015 р. порівняно з 2014 р. становив 79,8%. Загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати на 1 січня 2016 р. становила 1880,8 млн. грн., що на 42,5% більше, ніж на початок 2015 р.

У грудні 2015 р. субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг отримували 30,5% домогосподарств країни (це означає, що кожна третя сім'я в Україні не спроможна оплатити житлово-комунальні послуги).

Додаток 2. Основні положення правової моделі науково-експертного супроводу державного управління в Україні

У сучасних умовах здійснення державної влади потребує серйозної наукової підтримки як в частині вироблення стратегічних концептуальних і доктринальних підходів до цілепокладання, прогнозування наслідків, так і в частині вирішення актуальних оперативних завдань.

На даний час в Україні експертні рішення носять, як правило, рекомендаційний і допоміжний характер, приймаються у формі висновків, пропозицій і звернень. Експертна діяльність регулюється декількома десятками нормативно-правових документів, включаючи закони, укази Президента України і постанови Кабінету Міністрів. Досвід організації експертної діяльності здійснюється в таких сферах, як:

- ◆ експертиза загальнодержавних заходів і рішень;
- ◆ контроль органів державної влади;
- ◆ антикорупційна діяльність;
- ◆ судова експертиза, арбітражна практика;
- ◆ аудиторська діяльність;
- ◆ законодавча діяльність;
- ◆ діяльність саморегулюючих організацій;
- ◆ галузева експертиза тощо.

Законодавство України в даний час не встановлює спеціальних вимог до організаційно-правових форм, форм власності і організації діяльності науково-експертних організацій, що здійснюють наукову діяльність для потреб державного управління.

В Україні досі не прийнято окремого закону про некомерційні (неприбуткові) організації. Тому ці питання регулюються загальними нормами Цивільного кодексу України щодо юридичних осіб, Законом України «Про громадські об'єднання». Подібне положення є правовою білою плямою, оскільки науково-експертна діяльність у сфері державного управління потребує високої професійної кваліфікації та відповідальності. У зв'язку з цим постає необхідність встановлення спеціальних вимог до такого роду діяльності як для окремих експертів, так

і для організацій з метою забезпечення гарантій їхньої ефективної роботи та відповідальності. Те ж саме стосується правового регулювання діяльності науковця: норми законів України не забезпечують достатніх вимог до наукового співробітника, що займається науковою діяльністю для державних потреб. Чинне законодавство не містить спеціальні норми про фінансування науково-експертних організацій.

У чинному законодавстві України не міститься спеціальних норм щодо фінансування науково-експертних організацій. З одного боку, це дає великий набір потенційних можливостей і джерел фінансування. З іншого – знижує гарантії стійкості діяльності такого роду організацій, стимулюючи їх до підприємницької діяльності та пошуку інших форм стійкого фінансування. При цьому забезпечення стійкості фінансування дуже важливе з точки зору відтворення відповідних наукових кадрів і наукових шкіл. У зв'язку з цим необхідно встановити відповідні правові вимоги і гарантії.

Таким чином, з правової точки зору залишаються неврегульованими питання:

- ◆ організації діяльності науково-експертних організацій, у тому числі в частині відповідальності за результати і незалежності від державного апарату;
- ◆ забезпечення фінансування діяльності науково-експертних організацій;
- ◆ недостатньо врегульованими є питання використання результатів діяльності науково-експертних організацій у сфері державного управління, у тому числі питання наукової і суспільної експертизи.

Специфіка організації роботи державних службовців полягає в тому, що вони концентруються, перш за все, на вирішенні оперативних завдань з метою забезпечити максимальну управлінську ефективність у поточному режимі, у тому числі для досягнення контрольних показників в умовах нагляду з боку управлінців вищого рівня.

У зв'язку з цим, навіть маючи досить високий професійний рівень, державні службовці часто не володіють необхідними ресурсами для організації серйозної аналітичної і прогностичної роботи з використанням адекватної, сучасної наукової методології. В результаті, відносно ефективно вирішуючи актуальні тактичні (оперативні) завдання, система державного управління може не справлятися

з функцією формування адекватного дійсності прогнозу і стратегічних пріоритетів.

Як правило, вирішення цих завдань входить до компетенції вищих посадових осіб: Президента України, Голови Верховної Ради, Голови Кабінету Міністрів, вищих посадових осіб і керівників законодавчого органу. Для ухвалення ефективних рішень з питань стратегічного планування на довгострокову перспективу особа, що приймає рішення, повинна володіти повнотою необхідної інформації, а також відповідним методологічним апаратом для її інтерпретації. Часто ОПР відчуває нестачу цих ресурсів через відсутність відповідних кадрів, експертних груп, методологічних напрацювань. Крім того, виникають ситуації неумисного і навіть навмисного спотворення інформації, у тому числі з протиправних мотивів. Все це призводить до помилок при формулюванні основних напрямів розвитку, довгострокових цілей і способів їх досягнення при здійсненні державної влади.

Вітчизняний і зарубіжний досвід переконливо засвідчує, що існує необхідність ефективного використання науково-експертного потенціалу для вирішення завдань у сфері державного управління – особливо для забезпечення діяльності вищих посадових осіб держави. Порівняльний аналіз дозволяє зробити висновок про недостатність в даний час в Україні аналогічних інститутів і правових механізмів їх функціонування.

Законопроект направлений на усунення цих недоліків і створення системи українських «мозкових центрів», що володіють відповідним правовим статусом і вирішують завдання, що є у аналогічних зарубіжних структурах: формування незалежної від державного апарату науково обґрунтованої експертної думки при розробці найважливіших рішень у сфері державного управління, проведення наукової експертизи проектів державних рішень з метою оцінки їхньої ефективності, загроз і рівня задоволення інтересів суспільства і окремих соціальних груп. Такі організації в термінології законопроекту іменуються «науково-експертними організаціями».

Науково-експертна підтримка державного управління повинна забезпечувати вирішення таких завдань:

- ◆ формування цілісної ціннісно-світоглядної основи при здійсненні державного управління;
- ◆ створення додаткового незалежного джерела інформації про суспільні процеси з метою прийняття і реалізації управлінських рішень;
- ◆ створення системи незалежного моніторингу (оцінки) управлінської діяльності.

Інструменти науково-експертної підтримки державного управління:

- ◆ професійна експертиза проектів управлінських рішень і результатів їх реалізації;
- ◆ незалежна експертиза проектів управлінських рішень і результатів їх реалізації;
- ◆ формування альтернативних державним каналів інформації в цілях моніторингу соціально-економічних процесів і оцінки результатів управлінської діяльності;
- ◆ створення дискусійних майданчиків для професійного обговорення найважливіших соціально-економічних і політичних питань;
- ◆ суспільно-просвітницька і освітня діяльність.

У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне створення ефективної правової моделі здійснення науково-експертної діяльності для державних потреб і використання результатів цієї діяльності в реальному державному управлінні, а саме розробка основних аспектів Проекту Закону України «Про науково-експертний супровід державного управління». Проект націлений на створення реальних механізмів участі найбільш професійно підготовлених представників інститутів громадянського суспільства в процедурах розробки державно-значущих рішень.

*Концепція Проекту Закону України
«Про науково-експертну підтримку державного управління»*

Закон з моменту його прийняття і введення в дію буде системоутворюючим актом, що визначає правові основи відносин у сфері створення, функціонування і розвитку системи науково-експертних організацій у сфері державного управління, а також розвитку системи наукової експертизи правових актів.

Необхідність розробки вищезгаданого Проекту обумовлюється відсутністю системно організованої науково-експертної діяльності, направленої на підтримку державного управління України. Науково-експертна функція не властива державному управлінню як такому, яке концентрується на вирішенні актуальних проблем управління і не має можливості займатися аналізом причин і умов їх виникнення. На даний час у вітчизняному державному управлінні спостерігається криза науково-експертної підтримки державного управління, яка характеризується наступними наслідками:

- 1) відсутність знань і належного розуміння картини сучасного світу, нездатність формування і реалізації цілісної і внутрішньо несуперечливої державної політики управління в різних сферах;
- 2) зниження стратегічного рівня державного управління (зниження горизонтів планування і прогнозування – до 5-10 років; зниження міри охоплення різних сфер суспільного життя; зниження глибини деталізації прогнозу);
- 3) зниження адекватності оцінки інформації, що надходить з навколишнього середовища, не найвища здатність вироблення адекватних управлінських реакцій на виникаючі виклики на всіх рівнях управління, особливо на верхніх;
- 4) ідеологічна монополія й ідейна криза, не найвища здатність формулювання і реалізації ідейно-ідеологічного базису для формування системи цінностей, що об'єднують країну і створюють цивільну націю;
- 5) неповна відповідність за деякими аспектами державної політики, що реалізується, національним інтересам і національній безпеці Росії;
- 6) не найвища здатність мобілізуватися для виходу з кризи і самостійного вирішення кризових ситуацій.

Одна з основних причин ситуації, що склалася, – це недостатня ефективність системи науково-експертної підтримки державного управління, причинами чого, у свою чергу, є:

- 1) недостатність системності і організованості науково-експертної діяльності при формуванні стратегії, довгостроковому плануванні і прогнозуванні;
- 2) відсутність альтернативних джерел інформації, загальне зниження рівня обізнаності про процеси, що відбуваються в суспільстві, особливо в регіональному аспекті, з низки причин;
- 3) недостатня ефективність офіційних структур, глобальних процесів, що системно займаються усвідомленням, в російському і світовому масштабах, та здатні сформулювати реальну і бажану картину світу, в тому числі альтернативну нав'язаним чи привнесеним ззовні ідейно-ідеологічним концептам;
- 4) недостатність досвіду, практики, механізмів і процедур критичної оцінки і свідомого формування суспільно-прийнятної ідеологічної (ідейної) складової державного управління, як наслідок – спрощення цієї системи до стану готовності лише взяти вже сформовану ідеологію;
- 5) недостатність практики саморефлексії в цілях виявлення і формулювання, усвідомлення національних інтересів у сфері державного управління і державної політики;
- 6) недостатність інтелектуальної і морально-вольової готовності до дій в кризовій ситуації.

Основна ідея Проекту закону «Про науково-експертну підтримку державного управління» (далі – законопроект) полягає в правовому регулюванні науково-експертної діяльності для вирішення завдань, що виникають у процесі здійснення державної влади в Україні.

Основна мета законопроекту – підвищення ефективності державного управління за рахунок:

- ◆ підвищення наукової обґрунтованості цілепокладання та рішень, що розробляються і приймаються, у сфері державного управління;
- ◆ збільшення точності прогнозування при розробці і ухваленні управлінських рішень, у тому числі законів, указів Президента України, підзаконних нормативно-правових актів, нормативно-правових актів;
- ◆ забезпечення прогнозу наслідків, планованих до прийняття рішень у сфері державного управління;
- ◆ підвищення оперативності і дисципліни при ухваленні рішень у сфері державного управління;
- ◆ створення системи моніторингу наслідків реалізації прийнятих рішень у сфері державного управління.

Загальна характеристика стану правового регулювання на даний час

Найважливішими в забезпеченні діяльності науково-експертних організацій є такі питання:

- ◆ організація їх діяльності, у тому числі в частині відповідальності за отримані результати, і забезпечення незалежності від державного апарату;
- ◆ забезпечення фінансування їх діяльності;
- ◆ використання результатів їх діяльності у сфері державного управління; наявність конкретних правових механізмів організації взаємодії з органами державної влади.

Опис запропонованих законодавчих рішень

З врахуванням виявлених правових недоліків та протиріч основні цілі законопроекту можна сформулювати таким чином:

- 1) створення правових основ для взаємодії науково-експертних організацій і експертів з органами державної влади при здійсненні останніми покладених на них державних повноважень;
- 2) створення конкретних механізмів використання результатів науково-експертної діяльності в державному управлінні;
- 3) підвищення активності участі недержавних організацій (інститутів громадянського суспільства) у процесах розробки рішень у сфері державного управління;
- 4) підвищення відповідальності інститутів громадянського суспільства за реалізацію державної політики у встановлених сферах діяльності;
- 5) підвищення ролі і розширення функцій суспільної експертизи проєктів рішень, що приймаються у сфері державного управління;
- 6) створення додаткових механізмів моніторингу різних сфер державного управління;
- 7) підвищення наукової обґрунтованості рішень, що приймаються, у сфері державного управління.

Законопроект повинен визначити наступні основні поняття:

- ◆ **наукова діяльність** – діяльність, направлена на здобуття і використання нових знань, у тому числі:
- ◆ **фундаментальні наукові дослідження** – експериментальна або теоретична діяльність, направлена на здобуття нових знань про основні закономірності побудови, функціонування і розвитку людини, суспільства, держави;
- ◆ **прикладні наукові дослідження** – дослідження, направлені переважно на використання нових знань для досягнення практичних цілей і вирішення конкретних завдань;

- ◆ **науково-експертна організація** – організація, що здійснює наукову і експертну діяльність;
- ◆ **науково-експертна підтримка державного управління** – це наукова і експертна діяльність, що здійснюється з метою підвищення ефективності державного управління;
- ◆ **управлінське рішення** – акт реалізації повноважень у сфері державного управління, що є оформленим у документ;
- ◆ **експерт** – фахівець, що постійно здійснює професійну експертну діяльність, чий спеціальні знання і навички є важливими при оцінці проектів управлінських рішень, а також результатів реалізації управлінських рішень у сфері державного управління; експерт несе передбачену законодавством відповідальність за представлені в ході здійснення експертної діяльності висновки;
- ◆ **експертна діяльність** – це діяльність із незалежної професійної і відповідальної оцінки проектів управлінських рішень, пропонувананих для прийняття у сфері державного і муніципального управління, а також результатів реалізації управлінських рішень;
- ◆ **експертний висновок** – документ, що містить результати обов'язкової і суспільної експертизи.

Законопроект повинен визначити основні інструменти науково-експертної підтримки державного управління, як які можуть бути використані:

- ◆ професійна експертиза проектів управлінських рішень і результатів їх реалізації;
- ◆ незалежна експертиза проектів управлінських рішень і результатів їх реалізації;
- ◆ формування альтернативних державним каналів інформації в цілях моніторингу соціально-економічних процесів і оцінки результатів управлінської діяльності;
- ◆ створення дискусійних майданчиків для професійного обговорення найважливіших соціально-економічних і політичних питань;
- ◆ суспільно-просвітницька і освітня діяльність.

Також правовому регулюванню в законопроекті підлягатимуть такі форми здійснення науково-експертної підтримки, як платне виконання робіт, безоплатне виконання робіт, надання послуг; суспільні слухання та інші форми.

Соціально-економічні наслідки ухвалення законопроекту полягатимуть у підвищенні наукової обґрунтованості діяльності органів державного управління, підвищенні прозорості процесу ухвалення управлінських рішень, зниженні рівня соціальної конфліктності і в підвищенні загального рівня ефективності державного управління.

Політичними наслідками реалізації законопроекту може стати підвищення загальної ефективності державного управління, політичної стабільності, якості державних регулюючих механізмів.

Юридичні наслідки ухвалення законопроекту полягатимуть у підвищенні якості нормотворчої діяльності на державному і регіональному рівнях, підвищенні обґрунтованості і системності прийняття правових актів, у вдосконаленні і розвитку процедур попереднього узгодження і експертизи проектів правових актів.

Додаток 3. Методика визначення пріоритетів політики національної безпеки

На підґрунті аналізу внутрішніх та зовнішніх факторів, що впливають на реалізацію національних інтересів України, здійснюється прогнозне моделювання розвитку суспільних та міжнародних процесів та визначаються пріоритетні заходи щодо управління ними відповідно до національних інтересів України. **Означений комплекс заходів являє собою функціональний зміст політики забезпечення національної безпеки.**

Запропонована методика складається з 3 етапів

1. На етапі аналізу Центр експертно-аналітичного супроводу політики національної безпеки повинен виявити загрози НБ (інтересам людини, суспільству, державі) в економічній, соціальній, інформаційній, воєнній та інших сферах. При цьому застосовуються сучасні загальнонаукові та спеціальні, галузеві методи аналізу.

2. На етапі прогнозування Центр має здійснити прогнозування зовнішніх та внутрішніх впливів на економічний і соціальний розвиток України, оцінити спроможності системи забезпечення НБ реагувати на поточні і майбутні виклики і загрози, провести моделювання небезпечних ситуацій за сферами суспільних відносин, регіонами, в системі міжнародних відносин. На цьому етапі застосовуються сучасні методи прогнозування, зокрема сценарне, ігрове, імітаційне моделювання тощо.

3. На етапі планування визначаються пріоритети безпекової політики та розробляється план заходів з їх реалізації. Конкретні заходи з реалізації політики національної безпеки відображаються у відповідних Державних цільових програмах із забезпечення різних видів безпеки.

Подальше уточнення пріоритетів політики безпеки може здійснюватися при корегуванні основних напрямів державної політики або виявлених в ході аналізу нових потенційних і реальних загроз економічному і суспільно-політичному розвитку України.



Втрата контролю над Автономною Республікою Крим і частиною територій Луганської й Донецької областей виявили слабкість і неефективність національної безпекової політики України. На основі аналізу діяльності центральних органів влади протягом 2014–2015 років, стратегії бюджетування, чинного законодавства, яке регулює сектор безпеки України, автори публікації пропонують альтернативне бачення стратегії державної політики у безпековому секторі.

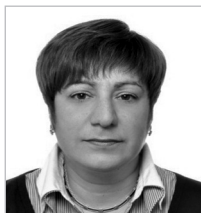
Пріоритетним завданням сучасної реформи визнається впровадження єдиної системи стратегічного аналізу, прогнозування і планування у сфері забезпечення національної безпеки України.



Садовський Валерій Михайлович, генерал-майор запасу, голова ГО «Асоціація розвитку та безпеки». Член Громадської ради при МО України. Експерт групи «національна безпека» центру «Реанімаційний Пакет Реформ»



Дацюк Андрій Васильович, кандидат політичних наук, доцент Кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ при Президентіві України



Марутян Рена Рубенівна, кандидат історичних наук, доцент Кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ при Президентіві України



Ніцович Роман Ігоревич, керівник програм аналітичного центру DiXi Group. Магістр політичних наук (Національний університет «Кієво-Могилянська академія», Університет ім. Фрідріха Шиллера (Німеччина))