

*Примуш Р.Б. кандидат наук державного управління, докторант
ORCID: 0000-0002-2408-6780*

Primush Roman Borysovych PhD in Public Administration, doctoral student.

МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ МОНІТОРИНГУ У СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS OF MONITORING IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION OF NATIONAL SECURITY PROTECTION

В статті проаналізовано методичні основи моніторингу у сфері державного управління забезпечення національної безпеки. На цій основі виявляється можливим підійти до вивчення такої важливої наукової проблеми, як гарантування національної безпеки, у контексті загальнодержавних інститутів і заходів, спрямованих на неї, що, у свою чергу, дозволяє розглянути її з позицій підвищення рівня правосвідомості, утвердження демократичних цінностей, створення дієвої інституційної системи, здатної забезпечити безпечне функціонування особистості, суспільства і держави.

Визначено, що одним із пріоритетних завдань є вдосконалення процесу державного управління у сфері національної безпеки, його нормативно-правового регулювання в напрямку забезпечення інституційного розвитку.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, суспільство, держава, моніторинг у сфері державного управління забезпечення національної безпеки.

The article analyzes the methodological foundations of monitoring in the field of public administration of national security protection. On this basis, it is possible to approach the study of such an important scientific problem as guaranteeing national security in the context of national institutions and measures aimed at it, which, in turn, allows to consider it from the standpoint of raising awareness, promoting democratic values, creating effective institutional system capable of ensuring the safe functioning of the individual, society and the state.

It is determined that one of the priority tasks is to improve the process of public administration in the field of national security, its legal regulation in the direction of ensuring institutional development.

Keywords: public administration, national security, society, state, monitoring in the field of public administration of national security protection.

Постановка проблеми. У сучасній Україні науково-методологічне опрацювання питання створення системи державного моніторингу стану національної безпеки почалося у кінці 1990-х років.

На основі науково-прикладних досліджень в інтересах забезпечення національної безпеки, захищеності небезпечних об'єктів і населення, основними цілями стали :

- створення комплексної системи національного моніторингу, прогнозування і раннього попередження кризових і катастрофічних процесів в соціально-економічній, політичній, техногенній і природній сферах держави;
- розробка механізмів використання комплексних показників стратегічних ризиків в системі державного планування, управління і прогнозування.

Об'єктами моніторингу стану національної безпеки є явища, процеси і стосунки, спостереження і оцінка яких потрібні для реалізації стратегічних національних пріоритетів [3]. Моніторинг є збором, накопиченням і систематизацією необхідної інформації, аналізом і оцінкою діяльності органів виконавчої влади в цілях прогнозування розвитку обстановки і зниження небезпек і загроз Україні, а також підвищення ефективності управління процесами планування і забезпечення національної безпеки. У сфері національної безпеки елементами моніторингу є оцінка прогнозованих ризиків, небезпек і загроз національної безпеки; відповідність вирішуваних органами виконавчої влади завдань їх функціональної відповідальності у своєму сегменті національної безпеки; оцінка ефективності використання засобів і ресурсів, що виділяються на розвиток системи забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Питання методичного забезпечення моніторингу формування державного управління у сфері безпеки, а також визначення її видів і рівнів у ті чи іншій мірі досліджували [1-5].

Метою статті є аналіз методичних основ моніторингу у сфері державного управління забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Принципами здійснення моніторингу стану національної безпеки є

достовірність використання інформаційних даних і показників, якнайповніше і що обґрунтовано характеризують стан національної безпеки і реалізацію стратегічних національних пріоритетів;

системність здійснення збору і аналізу інформації про стан національної безпеки за єдиною методикою, відповідно до затвердженого переліку показників, зі встановленою періодичністю на основі даних статистичного спостереження і спеціальних досліджень;

своєчасність використання процедур, встановлення термінів збору, обробки і аналізу інформації, що забезпечують можливість негайного реагування і ухвалення оперативних управлінських рішень;

комплексність спостереження динаміки показників, що характеризують стан національної безпеки, в зіставленні із заходами державної політики з реалізації стратегічних національних пріоритетів;

спадкоємність використання існуючих інформаційних баз даних, механізмів моніторингу і інструментів державного і відомчого статистичного спостереження [2].

Механізми моніторингу і інструменти оцінки стану національної безпеки не залежать від суб'єктивних чинників в процедурах збору, обробки і аналізу

інформації про стан національної безпеки і загрози забезпеченню національної безпеки.

Моніторинг діяльності органів виконавчої влади в області національної безпеки повинен здійснюватися на базі сучасних інформаційно-аналітичних технологій для вирішення наступних завдань :

- ситуаційного і сценарного моделювання з урахуванням потенційних небезпек і загроз національної безпеки;
- розробки варіантів стратегії з урахуванням політичних, військово-політичних, військово-технічних, соціально-економічних і інших чинників;
- оцінки наслідків реалізації пропонованих рішень.

До засобів інформаційно-аналітичного забезпечення моніторингу стану національної безпеки відносяться:

- система розподілених ситуаційних центрів, працюючих за єдиним регламентом взаємодії;
- інформаційно-аналітична система моніторингу, контролю показників і оцінки стану національної безпеки ;
- відомчі інформаційно-аналітичні системи державних органів виконавчої влади, стани національної безпеки, що здійснюють моніторинг, в закріпленій сфері відповідальності.

Інформаційно-аналітичною підтримкою моніторингу стану національної безпеки служать офіційна статистична інформація; інформаційно-аналітичні матеріали органів державної влади і аналітичні матеріали спеціальних досліджень стану національної безпеки, організовуваних зацікавленими державними органами [1].

В той же час державні органи виконавчої влади, науково-дослідницькі інститути і обчислювальні центри здійснюють різні види моніторингу у рамках своїх повноважень, самостійно створюють системи і мережі моніторингу, які діють переважно в режимі «інтегрованої вертикалі». При цьому результати галузевого моніторингу в переважній більшості залишаються в межах відомств, а агрегована органами державної статистики інформація поступає в органи державного управління зі значним (місяць і більше) запізненням. На регіональному рівні не зжита практика, при якій кожен самостійно замовляє програмне забезпечення у різних організацій, встановлює свої критерії відбору інформації, методики її аналізу і отримання готової продукції. Безумовно, така робота допомагає вирішити завдання моніторингу ситуації в конкретному регіоні. Проте в масштабах країни цю діяльність не можна назвати ефективною.

З методологічної точки зору оцінку стану національної безпеки держави доцільно здійснювати з використанням системи моделей і методик, націлених на оптимізацію управлінських процесів. При цьому, на думку автора, процес моделювання оцінки стану національної безпеки повинен здійснюватися у декілька етапів.

Це дозволить виробити комплексну і об'єктивну оцінку стану національної безпеки, а також виробити практичні рекомендації з її зміцнення.

Змістом першого етапу є методичний прогноз можливих зовнішніх небезпек і загроз національним інтересам. Як початкові дані використовуються результати ретроспективного аналізу особливостей стосунків України і країн,

на які поширюються геополітичні інтереси, розглядаються, аналізуються і зіставляються Стратегія національної безпеки України, Концепція зовнішньої політики України, військові доктрини і стратегії забезпечення національної безпеки цих країн. Проводиться оцінка ситуації з точки зору вибору найбільш оптимального сценарію взаємодії України і світової спільноти в умовах нових викликів і загроз, у тому числі з урахуванням того, що має на кордонах конфліктний потенціал. На основі виводів з прогнозу визначаються стан і потенціал джерел загроз національної безпеки України [4].

Змістом другого етапу повинно стати визначення механізму захисту інтересів держави від загроз. Тут визначаються методи, способи і форми діяльності, спрямовані на парирування можливих загроз національної безпеки, формується модель вигляду системи парирування і нейтралізації загроз.

В ході третього етапу виробляються конкретні заходи протидії загрозам у рамках обраної моделі, визначається необхідний склад і номенклатура сил, що притягаються для парирування загроз, і засобів. Тим самим формується необхідний вигляд системи забезпечення національної безпеки стосовно конкретних викликів і загроз.

На четвертому етапі здійснюється декомпозиція вигляду системи забезпечення національної безпеки до елементів (параметрів), які можуть бути описані кількісно або якісно, і визначаються їх значення. Введення такого механізму кількісних оцінок національної безпеки дозволяє заломлювати загрози національної безпеки в конкретні показники стану національної безпеки і параметри їх порогових значень, створювати модель загального оцінного інструментарію.

В ході завершуючого етапу здійснюється робота з формування оптимального набору показників і визначення їх індикативних і порогових значень. Знаючи реальні межі того або іншого показника (індикативні і порогові значення вибраних показників), можна оцінити стан досліджуваної сфери системи забезпечення національної безпеки, а в подальшому і системи в цілому. Таким чином, перелік показників стає ключовим інструментом системи забезпечення стану національної безпеки. Він дозволяє не лише оцінювати стан відповідної області забезпечення національної безпеки, але і визначити найбільш слабкі елементи системи, вибрати оптимальні рішення, виробити практичні рекомендації, запропонувати заходи зі зміцнення національної безпеки.

Для цього оцінюється відповідність чисельних значень параметрів існуючого стану системи національної безпеки України їх пороговим значенням. Якщо співвідношення реальних і порогових значень усіх вибраних критеріїв більше або дорівнює одиниці, то можна говорити про відповідність цього вигляду прогнозованим загрозам національної безпеки [5].

У разі ж отримання результатів менш одиниці — система знаходиться в змозі, що не забезпечує парирування загроз національної безпеки. Якщо ж виходить розкид результатів, то з усієї сукупності показників доцільно вибрати один головний, при цьому інші показники можуть бути використані як допоміжні, додаткові, уточнюючі.

Відповідно, оптимальна міра безпеки досягається за умови, що увесь комплекс показників знаходиться в межах своїх порогових значень.

Найважливішою умовою ефективного аналізу стану забезпеченості національних інтересів є визначення системи показників, що усебічно характеризують її стан на державному, регіональному і муніципальному рівнях. Таким чином, розробка набору показників є ключовим елементом методології дослідження. Тільки маючи чітку, відбиваючу реальний стан національної безпеки систему показників, можна прийняти економічно ефективні управлінські рішення. При цьому слід робити упор на вибір показників, що відбивають кінцеві результати, які характеризують наслідки досягнення цілей та вирішення завдань, наприклад, вплив зниження рівня захворюваності за основними соціально значимими захворюваннями на тривалість життя.

При організації і управлінні моніторингом і оцінкою національної безпеки України доцільно дотримуватися вказаного наукового підходу до співвідношення безпосередніх і кінцевих результатів там, де це доречно і прийнятно, а також прогнозувати і враховувати результати відкладеного впливу.

Сьогодні в умовах глобалізації, відкритості не лише суспільства, але і державних кордонів в межах міждержавних інтеграційних угруповань, питання забезпечення пограничної безпеки лімітовані передусім захистом від діяльності транснаціональної злочинності. Відповідно, головним напрямом забезпечення пограничної безпеки стає оснащення державного кордону спеціальними технічними засобами контролю. Виходячи з цього, в якості основного в оцінці стану пограничної безпеки був обраний показник технічного і інженерного устаткування державного кордону і контрольно-перепускних пунктів. Проте він (показник) належить до категорії безпосередніх результатів, оскільки дозволяє чітко оцінити лише результати діяльності по устаткуванню держкордону, але не досягнення кінцевої мети — ефективний контроль і недопущення її незаконного перетину. Ці завдання вирішуються професійним застосуванням устаткування і технічних засобів контролю, погодженими діями підрозділів пограничної, митної, ветеринарної і інших служб. В якості кінцевих, значимих для національної безпеки результатів в цьому випадку визнано рахувати кількість затримань і припинень спроб незаконного в'їзду на територію України і об'єм конфіскованих (не допущених до ввезення) матеріалів.

Подібні показники застосовуються, наприклад, в Міністерстві внутрішньої безпеки США (далі — МВБ США) для оцінки стану національної безпеки США, проте в абсолютно іншому напрямі. У «Стратегічному плані МВБ США на 2008-2013 фінансові роки» визначений показник протяжності ділянок державного кордону, на яких забезпечується ефективний контроль її (межі) перетину.

Такий підхід пояснюється, по-перше, тим, що головне і найбільш суттєве тут не в устаткуванні державного кордону, а в можливостях контролю за її перетином. По-друге, не усі ділянки межі потребують складного устаткування для забезпечення ефективного контролю за її перетином. До таких слід віднести гірські гряди, труднопрохідні ділянки території. В якості інших показників рівня пограничного контролю в МВБ США застосовуються [4]:

– доля повітряних і наземних пасажирів, затриманих за порушення правил перетину державного кордону, в загальному числі порушень, визначеному на основі статистичного спостереження;

– відсоток затриманих мігрантів, США, що намагалися проникнути на територію, по морю, від загальної кількості таких спроб;

– протяжність повітряного простору, що знаходиться під ефективним контролем радіолокації.

Усі ці показники зрештою зводяться до агрегованого показника, що оцінює «міру захисту населення США від небезпечних осіб», який, як представляється, міг би досить непогано відбивати стратегічно-національний пріоритет «державна і громадська безпека».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку В зв'язку з цим для цілей дослідження в науково-практичному плані необхідно визначитися з системою показників, яка повинна задовольняти наступним вимогам :

– адекватність: кожен показник охоплює тільки задані для нього істотні аспекти досягнення цілей і/або рішення поставлених завдань;

-група показників повинна охоплювати усі істотні аспекти (напрями) досягнення мети або рішення завдань;

– достовірність: спосіб збору і обробки початкової інформації допускає можливість перевірки точності як зібраних, так і оброблених даних в процесі моніторингу і оцінки стану національної безпеки;

– об'єктивність: використовувані показники виключають або зводять до прийняттого мінімуму можливість спотворення початкових даних і результатів їх обробки;

– точність: погрішність виміру (оцінки) не призводить до спотвореного уявлення про отримані результати і оцінки у осіб, що приймають рішення;

– однозначність: процес використання показників і критеріїв забезпечує однакове розуміння істоти вимірюваної характеристики стану нацбезпеки і фактичних результатів виконання програм у сфері національної безпеки усіма учасниками і користувачами системи моніторингу і оцінки.

Таким чином, система показників оцінки стану національної безпеки держави розробляється з метою їх використання в системі стратегічного управління. Ця система показників повинна визначати, з одної сторони, рівень захищеності країни в поточний і прогнозований періоди, а з іншої - виступати інструментом оцінки ефективності роботи системи забезпечення національної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : [навч. посіб.] / Кол. авт.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К. : УАДУ,

2000. – 232 с.

2. Домбровська С. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Колєнов, – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.

3. Євсюков О. П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави / О. П. Євсюков // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 22–28.

4. Куковский А. Национальная безопасность: теоретико-правовое исследование [Электронный ресурс] : автореф. дис. .. канд. юрид. наук. – М., 2011. – Режим доступа: <http://diss.seluk.ru/av-istoriya/1258712-1-nacionalnaya-bezopasnost-rossiyskoy-federacii-teoretiko-pravovoe-issledovanie.php>.

5. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління». – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.

References

1. Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizm yii vprovadzhennia v Ukraini : [navch. posib.] / Kol. avt.; za zah. red. V.A. Rebkala, V.V. Tertychky. – K. : UADU, 2000. – 232 s.

2. Dombrovska S. M. Derzhavne upravlinnia u sferi bezpeky sotsialno-ekoloho-ekonomichnykh system : monohrafiia / S. M. Dombrovska, V. V. Kovrehin, A. L. Pomaza-Ponomarenko, O. M. Kolienov, – Kh. : NUTsZU, 2017. – 244 s.

3. Ievsiukov O. P. Naukovo-teoretychni vyznachennia sutnosti ta zmistu bezpeky derzhavy / O. P. Yevsiukov // Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia. – 2017. – Vyp. 2 (7). – S. 22–28.

4. Kukovskiy A. Natsyonalnaia bezopasnost: teoretyko-pravovoe yssledovanye [Электронный ресурс] : avtoref. dys. .. kand. yuryd. nauk. – M., 2011. – Rezhym dostupa: <http://diss.seluk.ru/av-istoriya/1258712-1-nacionalnaya-bezopasnost-rossiyskoy-federacii-teoretiko-pravovoe-issledovanie.php>.

5. Merzliak A. V. Derzhavna polityka u sferi upravlinnia sotsialnymy ryzykamy: sutnist, formuvannia ta realizatsiia [Elektronnyi resurs] / A. V. Merzliak, T. V. Kravchenko // Nauk.-vyrobn. zhurnal «Derzhava ta rehiony». Serii «Derzhavne upravlinnia». – 2011. – № 1. – Rezhym dostupu: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.