

Наконечна І. В.

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Національна академія Служби безпеки України*

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Діяльність будь-яких структур сьогодні потребує хоча б мінімального прогнозованого розвитку, захисту від ризиків, небезпек і викликів. Саме таким універсальним засобом в інформаційному суспільстві є аналітика [1, с. 11].

Інформаційно-аналітичні процедури використовуються для узагальнення важливої інформації, яка отримується шляхом оцінки минулих і поточних показників об'єкта вивчення і є основою для формування стратегічних планів та вжиття відповідних дій. Таким чином, вихідними складовими інформаційно-аналітичних процедур є з одного боку наявність вихідних даних, а з іншого – інформаційно-аналітична діяльність.

Загалом інформаційно-аналітична діяльність – це галузь людської діяльності, покликана забезпечити інформаційні потреби суспільства за допомогою аналітичних та інформаційних технологій, за рахунок переробки вихідної інформації й одержання якісно нового знання [2, с. 78]. Існує також досить розповсюджена думка, що це сукупність дій на основі концепцій, методів, засобів, нормативно-методичних матеріалів для збору, накопичення, обробки та аналізу даних з метою обґрунтування та прийняття рішень [3, с. 242].

Для забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції необхідно приймати управлінські рішення, які будуть ефективними і результативними, тобто такими що: «є якісними в контексті організованого середовища з розрахунку, що діяльність публічних органів влади ґрунтується на

певних імперативах, які включають не тільки вигодові й затратні критерії, а й низку інших, зокрема таких як цінність, доступність, своєчасність тощо» [4, с. 225]. Тому саме інформаційно-аналітичні процедури допомагають приймати обґрунтовані рішення шляхом здійснення сукупності дій, що відбуваються в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності й мають на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ у політиці, розгляді оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу й обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів [5, с. 169].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інформаційно-аналітичні процедури забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції як предмет вивчення вітчизняними вченими не визначається. Їхня сутність та особливості не мають наукового висвітлення, що свідчить про актуальність піднятих у межах цього дослідження питань. Джерельною базою для цього дослідження можуть слугувати праці таких вчених як: О. Белов, В. Валетчик, В. Варенко, І. Вошко, В. Горбулін, А. Даниленко, О. Додонов, Ю. Душкін, З. Коваль, О. Литвиненко, В. Маміч, С. Попов, В. Путятін, О. Розмазнін, Ю. Сурмин, В. Тютюнник, А. Шевцов, оскільки вони заклали фундамент для розуміння його специфіки.

Метою дослідження є розкриття особливостей здійснення інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Загалом інформаційно-аналітичні процедури складаються з оцінки наявної інформації шляхом аналізу вірогідних зв'язків між різними даними. Вони також охоплюють вивчення виявлених коливань або взаємозв'язків, які не узгоджуються з іншою визначальною інформацією або суттєво відрізняються від очікуваних значень. Основна передумова, яка лежить в основі застосування інформаційно-аналітичних процедур полягає в тому, що правдоподібні зв'язки між даними можуть обґрунтовано існувати та тривати за відсутності протилежних умов.

Яскравим прикладом інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України є процедура комплексного огляду сектору безпеки і оборони, що включає проведення оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури [6]. Причому індивідуальний огляд може бути здійсненим щодо кожного з визначених напрямів поза процедурою комплексного огляду.

Необхідно відмітити, що в більшості членів НАТО зазначені процедури проводяться в значно більшій кількості сфер планування, кожна з яких певною мірою залучена до забезпечення національної безпеки. Як приклад, такими сферами планування зокрема є: протиповітряна та протиракетна оборона; авіаційне планування; озброєння; консультації з питань цивільної готовності, командування та контроль; кіберзахист; планування сил; штучний інтелект; логістика; медицина; ядерне стримування; ресурси; наука і технології; стандартизація та взаємодія [7].

Вважаємо, що в умовах євроінтеграційного процесу та збройної агресії зі сторони Російської Федерації до вітчизняного комплексного огляду сектору безпеки і оборони необхідно

включити наступні огляди: протиповітряної та протиракетної оборони, космічних сил і засобів, медичного забезпечення, військової науки та технологій, стандартизації та взаємодії, кадрове забезпечення.

Загалом зміст цих інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції полягає в тому, щоб створити рамки, в межах яких можна узгодити заходи з планування на національному та європейському рівнях, щоб усі учасники і партнери змогли сформувані необхідні ресурси та визначити свої можливості найефективнішим способом. Це має сприяти своєчасній ідентифікації, розробці та доставці необхідного діапазону сил для забезпечення національної безпеки, які є оперативно-сумісними та належним чином підготовленими, обладнаними та навченими.

Порядок проведення таких процедур встановлюється Кабінетом Міністрів України, а організація планування визначається у рішеннях Ради національної безпеки і оборони України, які вводяться в дію Указом Президента України [6] (наприклад, «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України» [8], який ним було введено в дію рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 року).

Основною метою процедур огляду сектору безпеки і оборони є практичне виконання завдань з реалізації курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, впровадження в систему планування єдиних процедур та правил, необхідних для підвищення ефективності сектору безпеки і оборони, для нейтралізації реальних та потенційних загроз національній безпеці України, дотримання цілісності, узгодженості та системності в опрацюванні документів за сферами національної безпеки, а також вжиття комплексу невідкладних заходів, спрямованих на підвищення обороноздатності держави з урахуванням наявних державних ресурсів [8].

Уточнимо, що комплексний огляд сектору безпеки і оборони – інформаційно-аналітична

процедура з оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища [6]. У межах цього процесу визначаються шляхи та засоби досягнення цілей, викладених у Стратегії національної безпеки України. На підставі цієї процедури визначається, куди спрямувати зусилля та зосередити наявні ресурси та яким ризикам і політикам віддавати пріоритет. Він встановлює чітку мету щодо потенціалу національної безпеки, який знадобиться Україні і визначає курс досягнення цієї мети.

Також комплексний огляд сектору безпеки і оборони як «процедура оцінки стану і готовності» передбачає узаконювання функцій і завдань суб'єктів, що складають сектор безпеки і оборони (готовність до виконання яких і підлягає оцінці). Таке завдання ставиться в посланні Президента (в рамках проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони) [9, с. 6]. Однак, зазначений процес оцінки проводиться досить недавно і має не системний характер. Деякі види процедур взагалі були проведені вперше після прийняття Указу Президента України 2019 року. Так, наприклад, у 2020 році вперше була проведена процедура огляду оборонно-промислового комплексу України, а 20 травня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив звіт про його результати [10]. Тобто, до 2020 року вище керівництво країни не перевіряло стан оборонно-промислового комплексу та не мало належної інформації про його потреби. Отже, рішення які приймалися у цій сфері були задалегідь не продуманими, а очікуванні результати не ефективними.

Значаючи більш спеціалізовано, уточнимо, що розпочинається процедура комплексного огляду сектору безпеки і оборони з при-

йняття рішення Радою національної безпеки і оборони України про її проведення, яке потім вводиться в дію указом Президента України. У разі необхідності Радою національної безпеки і оборони України може бути прийнято рішення про проведення окремих оглядів, що включені до комплексного огляду сектору безпеки і оборони, яке вводиться в дію також указом Президента України. А для проведення кожного із видів процедури комплексного огляду сектору безпеки і оборони Кабінет Міністрів України визначає порядок її проведення, а також відповідального суб'єкта із числа міністерств та центральних органів влади. Він же здійснює контроль і попередньо схвалює результати таких процедур [6].

Так, відповідальним за проведення оборонного огляду визначено Міністерство оборони України; огляду громадської безпеки та цивільного захисту – Міністерство внутрішніх справ України; огляду оборонно-промислового комплексу – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику; огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України [6]. Щодо організації проведення огляду розвідувальних органів України та загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, порядок проведення цих процедур визначаються Президентом України, а організація і контроль покладено на Службу безпеки України. Науково-методичне забезпечення проведення усіх вище зазначених інформаційно-аналітичних процедур здійснює Національний інститут стратегічних досліджень.

В умовах прагнень отримання повноправного членства України в ЄС та НАТО, до проведення усіх таких інформаційно-аналітичних процедур у сфері національної безпеки залучаються представники Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної

реформи високого рівня та Консультативної місії Європейського Союзу з питань реформування сектору цивільної безпеки України. Виключення становить інформаційно-аналітичні процедури огляду розвідувальних органів України.

Таким чином, суб'єктами досліджуваних інформаційно-аналітичних процедур є Рада національної безпеки і оборони України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та центральні органи виконавчої влади, Спільна робоча група Україна – НАТО з питань воєнної реформи високого рівня та Консультативна місія Європейського Союзу з питань реформування сектору цивільної безпеки України. Уточнимо, що в «особливий період» може створюватися вищий колегіальний стратегічний орган воєнного керівництва обороною держави – Ставка Верховного Головнокомандувача, а при Раді національної безпеки і оборони України – Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України. Отже, єдиного об'єднаного органу який би відповідав за стратегічне планування забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції не створено.

Відповідальні суб'єкти за проведення вище зазначених процедур по їх закінченню складають звіти у встановленому порядку і подають на розгляд і затвердження Раді національної безпеки і оборони України. За результатами оглядів формується перспективна модель сектору безпеки і оборони шляхом послідовного нарощування спроможностей його складових до виконання завдань за призначенням та формування на цій основі боєздатних, мобільних, підготовлених на належному рівні, всебічно забезпечених сил безпеки і сил оборони, здатних захистити національні інтереси України та брати активну участь у міжнародних заходах із підтримання миру і безпеки [6].

Зазначимо, що перша процедура комплексного огляду сектору безпеки і оборони була проведена протягом 2005–2007 років та визнана фахівцями «декларативною» [12]. Дотепер відсутнє її нормативно-правове оформлення.

Друга процедура (2008–2010 роки) проводилась в умовах глибокої кризи та розпочатої реформи сектору безпеки і оборони. У результаті її проведення підсумковий документ до 2015 року по багатьох аспектах не відповідав своєму призначенню [13; 9, с. 3]. Рішення про початок третьої процедури комплексного огляду сектору безпеки і оборони було прийнято Радою національної безпеки і оборони України [14] 28 квітня 2014 року, а введено в дію Указом Президента України від 13 травня цього ж року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони»» [15]. Перед Кабінетом Міністрів України було поставлено завдання у місячний термін організувати її проведення. Але лише 13 листопада 2014 року Міністерство оборони України звітувало про початок проведення процедури комплексного огляду сектору безпеки і оборони. У свою чергу Кабінет Міністрів України через тиждень виніс Постанову про створення Міжвідомчої групи з питань проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони та Положення про неї. І ще через три місяці (25 лютого 2015 року) – План заходів комплексного огляду сектору безпеки і оборони та методичні рекомендації щодо його проведення. Тобто де-юре початком третьої процедури комплексного огляду сектору безпеки і оборони можна вважати останню дату – фактично через рік після ухвалення рішення Ради національної безпеки і оборони України [9, с. 3]. За результатами зазначеної процедури були затверджені програмні документи – Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України та Стратегічний оборонний бюлетень, хоча сам звіт оприлюднений не був.

Четверта процедура комплексного огляду сектору безпеки і оборони була введена в дію Указом Президента України від 16 травня 2019 року № 225/2019 [8] на основі рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 року «Про організа-

цію планування в секторі безпеки і оборони України» [16]. Цим рішенням вимагалось від державних органів відповідальних за проведення різних видів оглядів, що входили до комплексного огляду сектору безпеки і оборони подати: 1) до 30 вересня 2019 року Секретареві Ради національної безпеки і оборони України та Національному інституту стратегічних досліджень висновки з оцінки безпекового середовища на середньострокову перспективу на глобальному, регіональному та національному рівнях, а також інформацію про досягнення стратегічних цілей за результатами проведення заходів реформування сектору безпеки і оборони та оцінку стану підпорядкованих структур сектору безпеки і оборони; 2) в установленому порядку у шестимісячний строк після затвердження нової Стратегії національної безпеки України та за результатами проведення відповідних оглядів на розгляд Ради національної безпеки і оборони України проекти стратегій за відповідними сферами національної безпеки; 3) у тримісячний строк після завершення відповідних оглядів у встановленому порядку до Ради національної безпеки і оборони України звіти про результати їх проведення [16].

За результатом четвертої процедури був прийнятий Стратегічний оборонний бюлетень України, в рамках якого вперше була розроблена «Перспективна система об'єднаного керівництва та військового управління» (Додаток 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня України) та «Основні принципи щодо організації системи управління» (Додаток 2 до Стратегічного оборонного бюлетеня України) [17].

Необхідно відмітити, що зазначений процес проведення процедури комплексного огляду сектору безпеки і оборони не передбачає механізму відповідальності посадових осіб за невчасне чи не результативне її проведення. Тому зазначена процедура постійно гальмува-

лася та не мала належних результатів – практичного втілення євроінтеграційного та євроатлантичного курсу, впровадження в систему планування єдиних процедур та правил, необхідних для підвищення ефективності сектору безпеки і оборони та забезпечення ефективного використання наявних державних ресурсів.

Висновки. Проведене дослідження дає можливість узагальнити, що інформаційно-аналітичні та окремі контрольно-наглядові процедури забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції мають об'єднуючий фактор ідентифікації їхньої сутності – вони репрезентують процес аналізу даних, здійснення оцінки фактичної ситуації, що є підставою для вчинення певних дій. Однак зазначені процедури мають різну функціональну спрямованість, оскільки основна мета інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції полягає як у віднайденні рішення щодо конкретного практичного завдання, так і у формуванні основи з достовірних даних для довгострокового та середньострокового стратегічного планування розвитку сектору безпеки та оборони. Тобто такі процедури можуть бути загальними (внутрішньоструктурними) та спеціальними. Зокрема спеціальними є ті, що слугують інструментом планування, основою для прийняття стратегічних рішень. Ключовими характеристиками таких процедур є такі: (1) це послідовний і інтегрований процес в якому застосовується підхід, заснований на загрозах/ризиках, який надає достатньо відомостей, щоб формувати сили та засоби, необхідні для виконання поставлених завдань; (2) вони повинні бути достатньо гнучкими, щоб реагувати на різні обставини; (3) за їхнього сприяння забезпечується прозорість прийняття рішень, впровадження євроінтеграційних стандартів і практик, а також відкриваються можливості для використання передового досвіду.

Анотація

Метою статті є розкриття особливостей здійснення інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Стаття присвячена розкриттю

особливостей здійснення інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Уточнено, що інформаційно-аналітичні процедури використовуються для узагальнення важливої інформації, яка отримується шляхом оцінки минулих і поточних показників об'єкта вивчення і є основою для формування стратегічних планів та вжиття відповідних дій. Тобто вихідними складовими інформаційно-аналітичних процедур є з одного боку наявність вихідних даних, а з іншого – інформаційно-аналітична діяльність. Виявлено, що основні види інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України визначені у Законі України «Про національну безпеку України». Причому вони об'єднані процедурою комплексного огляду сектору безпеки і оборони, яка наразі не передбачає огляди: протиповітряної та протиракетної оборони, космічних сил і засобів, медичного забезпечення, військової науки та технологій, стандартизації та взаємодії, кадрового забезпечення. Визначено, що зміст таких інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції полягає в тому, щоб створити рамки, в межах яких можна узгодити заходи з планування на національному та європейському рівнях, щоб усі учасники і партнери змогли сформувані необхідні ресурси та визначити свої можливості найефективнішим способом. Узагальнено, що ключовими характеристиками спеціальних інформаційно-аналітичних процедур забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції є наступні: (1) це послідовний і інтегрований процес в якому застосовується підхід, заснований на загрозах/ризиках, який надає достатньо відомостей, щоб формувати сили та засоби, необхідні для виконання поставлених завдань; (2) вони повинні бути достатньо гнучкими, щоб реагувати на різні обставини; (3) за їхнього сприяння забезпечується прозорість прийняття рішень, впровадження євроінтеграційних стандартів і практик, а також відкриваються можливості для використання передового досвіду.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративно-правовий механізм, аналітика, євроінтеграція, забезпечення безпеки, інформація, національна безпека, огляд.

Nakonechna I. V. Information and analytical procedures for ensuring the national security of Ukraine in the conditions of European integration

Summary

The purpose of the article is to reveal the specifics of information and analytical procedures for ensuring Ukraine's national security in the context of European integration. The article is devoted to the disclosure of the features of the implementation of information and analytical procedures for ensuring the national security of Ukraine in the context of European integration. It is clarified that information and analytical procedures are used to summarize important information obtained by evaluating the past and current performance of object of study. This information is the basis for formation strategic plans and adoption of appropriate actions. That is, the initial components of information and analytical procedures are, on the one hand, the availability of initial data, and on the other, information and analytical activities. It has been established that the main types of information and analytical procedures for ensuring the national security of Ukraine are defined in the Law of Ukraine "On the National Security of Ukraine". Moreover, they are united by a procedure for a comprehensive review of the security and defense sector, which does not provide for reviews of: air and missile defense, space forces and means, medical support, military science and technology, standardization and interaction, and staffing. It has been determined that the content of the information and analytical procedures for ensuring the national security of Ukraine in the context of European integration is to create a framework within which planning measures can coordinated at the national and European levels so that all participants and partners be able for generate the necessary resources and determine their capabilities in the most effective way. It is summarized that the key characteristics of informa-

tion and analytical procedures for ensuring national security in the context of European integration can be called the following: (1) it is a consistent and integrated process that uses a threat/risk-based approach that provides enough information to form the forces and means necessary for fulfillment of the full range of tasks; (2) they must be flexible enough to respond to different circumstances; (3) with their assistance, transparency of decision-making is ensured, the introduction of European integration standards and practices, as well as opportunities for using best practices.

Key words: administrative procedure, administrative-legal mechanism, analytics, European integration, information, national security, review, security.

Список використаних джерел:

1. Варенко В. Інформаційно-аналітична діяльність. Університет «Україна», 2014. 417 с.
2. Додонов О, Путятін В., Валетчик В. Інформаційно-аналітична підтримка прийняття управлінських рішень. *Ресстрація, зберігання і обробка даних*, 2005. Т. 7. № 2. С. 77–93.
3. Сурмин Ю. Теория систем и системный анализ. МАУП, 2003. 368 с.
4. Даниленко А. Основні фактори впливу на адміністративну результативність та ефективність публічного адміністрування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 224–226.
5. Попов С., Вошко І., Коваль З., Маміч В., Розмазнін О., Душкін Ю. Інформаційно-аналітична, доказова і форсайт підтримки державної політики у сфері національної безпеки: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми державного управління*, 2021. Том 3. № 84. С. 167–174.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
7. NATO Defence Planning Process. *NATO*, 2022. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/top-ics_49202.htm
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 року «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 16.05.2019 р. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2019#n2>
9. Комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Уроки минулого і сьогодення. *Національний інститут стратегічних досліджень*. 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-01/sector_bezpeki-ea34b.pdf
10. В Україні вперше провели огляд ОПК: Кабмін затвердив звіт про результати. *Укрінформ*. 2020. URL: https://defence-ua.com/news/v_ukrajini_vpershe_proveli_ogljad_opk_kabmin_zatverdiv_zvit_pro_rezultati-782.html
11. Тютюник В. «Смертельний трикутник» оборонної організації України. Нотатки на полях. *Інформаційне агентство «Оборонно-промисловий кур'єр»*. 2021. URL: <http://surl.li/feokg>
12. Белов О., Литвиненко О., Горбулін В. Життя з ворогом: що робити у сфері безпеки. *Дзеркало тижня*, 2014 р. URL: <https://zn.ua/ukr/author/aleksandr-litvinenko>
13. Контури нової воєнної реформи. Плани. Перші результати. Аналітична доповідь / під загальною ред. А. І. Шевцова. РФНІСД в м. Дніпропетровську, 2013.
14. Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04. 2014 р. *Верховна Рада України : офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0007525-14#Text>
15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони»: Указ Президента України 13.05.2014 р. № 468/2014. *Верховна Рада України: офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/468/2014#n2>

16. Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України: рішення РНБОУ від 16.05.2019 р. *Верховна Рада України : офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-19#Text>
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”: Указ Президента України від 17.09.2021 р. № 473/2021. *Верховна Рада України : офіційний сайт*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#Text>