

УДК 321.015+321.02+323.21

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗА ПРИНЦИПАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

Ольга Резнікова

*Національний інститут стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7а, 01030, м. Київ, Україна*

У статті досліджені особливості процесу формування національної стійкості і його впливу на розроблення державної політики, особливо у сфері національної безпеки. Проаналізовані тенденції розвитку суспільних відносин у світі та в Україні під впливом змін у безпековому середовищі. На основі проведеного аналізу підготовлені висновки і рекомендації для України щодо розбудови національної стійкості.

Ключові слова: національна стійкість, національна безпека, держава, суспільство, загрози, безпекове середовище.

Дискусія про роль держави в системі суспільних відносин є однією із ключових тем політології. Вона зазвичай відображає процеси, що відбуваються в суспільстві на тому чи іншому етапі розвитку. Нині це питання знов стає актуальним з огляду на зміни, які відбуваються в сучасному світі й приводять до порушення багатьох наявних зв'язків, підвищення рівня невизначеності й вразливості більшості суб'єктів суспільних відносин. Піддається ревізії ліберальна політична доктрина, яка є нині панівною в більшості країн, на предмет її відповідності сучасним умовам розвитку.

Нові проблеми суспільного розвитку потребують адекватного реагування, що має втілитися під час формування державної політики. З огляду на ускладнення та розширення спектра сучасних загроз, зазначене актуальне і щодо сфери національної безпеки. Для багатьох країн і міжнародних організацій відповіддю на стрімкі зміни безпекового середовища стала розбудова національної стійкості, яка передбачає, зокрема, певне уточнення принципів формування державної політики.

Природі національної стійкості, її зв'язкам зі сферами національної безпеки і державного управління, впливу на процеси державотворення приділяється значна увага останнім часом. Серед дослідників відповідної проблематики варто виділити Ф. Бурбо, Д. Джозефа, К. Зебровські, Д. Чендлера й інших. У роботах науковців зазначається, що нині під впливом змін, які відбуваються у світі, спостерігаються зрушення в системі суспільних відносин, на які, своєю чергою, накладаються процеси формування стійкості на рівні як національних держав, так і міжнародних організацій. Д. Чендлер вважає національну стійкість проявом нової постліберальної політичної парадигми [1], із чим не погоджується Д. Джозеф, який розглядає її як «вбудовану» рису неолібералізму, яка набуває нині подальшого розвитку [2]. Проте всі зазначені автори погоджуються з тим, що національна стійкість – це комплексне поняття, до якого має застосовуватися системний підхід, а форми її прояву можуть бути різними. Визначення конкретних механізмів формування національної стійкості та відповідних шляхів модернізації державної політики, особливо у сфері національної безпеки, залишає простір для подальших наукових розвідок.

Метою статті є визначення особливостей формування державної політики у сфері національної безпеки за принципами національної стійкості, а також підготовка відповідних висновків і рекомендацій для України.

У статті **національна стійкість** розглядається як **здатність** національних систем протистояти загрозам, адаптуватися до їхньої дії та швидких змін безпечного середовища у звичайному режимі, безперервно функціонувати під час криз, а також відновлюватися після руйнівних наслідків явищ / дій будь-якої природи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління. Тобто йдеться про набуття державою, суспільством, організаціями, інституціями й іншими суб'єктами певного **набору якостей**, необхідних для достатньо безпечного існування і функціонування в умовах невизначеності і підвищених ризиків.

Рівень стійкості для різних суб'єктів може бути неоднаковим, як і рівень стійкості одного суб'єкта до різного роду загроз. Як зазначає Ф. Бурбо, немає гарантій цілковитого захисту від небезпек і шоків, жодне суспільство не може бути стовідсотково стійким [3].

Отже, можна стверджувати, що набуття суб'єктом необхідних якостей для досягнення ним достатнього рівня стійкості є **процесом**, який не має завершення. Крім того, рівень стійкості, який може вважатися достатнім, залежить від багатьох чинників: об'єкта (щодо чого вживаються заходи), суб'єкта (агента, який вживає відповідних заходів), контексту ситуації (наприклад, те, що для однієї країни є загрозою, для іншої такою може не бути), часу (подолання наслідків минулих подій, протистояння хронічним небезпекам або загрозам невизначеного майбутнього). З огляду на те, що як сучасні загрози, так і реагування на них є складними комплексами взаємозв'язків і взаємовідносин, можна також стверджувати, що цей процес є відкритим і таким, що здатний постійно розвиватися і модифікуватися. Водночас він не може не позначитися на формуванні державної політики.

Ф. Бурбо виділяє три типи стійкості залежно від визначених суб'єктом цілей і обсягу зусиль, які потрібні для їх досягнення: (1) стійкість для підтримки – передбачає рівень адаптації об'єкта, за якого наявні ресурси і сили будуть спрямовуватися для підтримання наявного статус-кво в нових умовах; (2) стійкість на межі – передбачає внесення незначних змін до способу функціонування об'єкта, які не зачіпатимуть його організаційних, інституційних, політичних та інших основ; (3) стійкість для оновлення – передбачає трансформацію базових основ об'єкта відповідно до нових умов [3].

У розрізі такої класифікації можна, зокрема, задавати різні виміри стійкості під час формування державної політики у сфері національної безпеки. Оскільки для перших двох типів стійкості характерні більш фрагментарні прояви (дія певної загрози щодо визначеного об'єкта), доцільно вести мову про суб'єктну / об'єктну стійкість (стійкість держави, суспільства, організації, критичної інфраструктури тощо). Формування національної стійкості як комплексного поняття потребує значно більших зусиль і пов'язане зазвичай із певними змінами в системі суспільних відносин. А це більш характерно до запропонованого Ф. Бурбо третього рівня стійкості.

Отже, забезпечення стійкості першого рівня передбачає постійний моніторинг рівня загроз національній безпеці, своєчасне виявлення небезпечних тенденцій, аналіз ситуації і підготовку (уточнення) планів дій (зокрема, альтернативних) на випадок підвищення рівня загрози.

Другий рівень стійкості має бути забезпечений тоді, коли загроза має постійний характер, але її наслідки помірковано впливатимуть на суспільство, або якщо її рівень демонструє тенденцію до виходу за встановлені межі. Це потребує посилення спроможностей сектора безпеки й оборони, забезпечення постійного інформування населення щодо характеру і динаміки загроз і порядку дій під час їх настання, утворення достатніх резервів на випадок надзвичайної ситуації, проведення відповідних тренувань, навчань тощо в межах, визначених законодавством.

Досягнення третього рівня стійкості (національної стійкості) потребує проведення масштабного реформування системи національної безпеки або її окремих складників і механізмів. Воно має спрямовуватися на забезпечення безперервності процесу державного управління, безперебійного функціонування всіх систем життєзабезпечення, суспільних зв'язків тощо під час криз, а також їх оперативне відновлення після руйнівних наслідків явищ / дій будь-якої природи як мінімум до попереднього рівня.

Поширюючи ідеї К. Холлінга щодо стійкості і стабільності екологічних систем [4] на сферу суспільних відносин, К. Зебровські стверджує, що формування національної стійкості дозволяє розвинути сфери національної безпеки і державного управління. Замість застосування традиційних підходів і методів управління ці системи мають посилити такі «вбудовані» якості, що дозволять їм пристосуватися до нових умов і небезпек [5, с. 167].

Формування національної стійкості пов'язує багато різних систем (зокрема, економічну, екологічну, соціальну, організаційну й інші), потребує ресурсного забезпечення. Адаптивність суб'єктів до нових умов залежить від їхніх інституційних спроможностей, визначених правових меж, а набуття необхідних здатностей неможливе без відповідного навчання, планування і реорганізації. Відповідні системні зміни також мають урахувати тенденції суспільного розвитку і контекст поточної ситуації.

Як стверджує Д. Джозеф, світ поступово відходить від міцних зв'язків на основі класів, національних або соціальних ідентичностей на користь індивідуалізму. Сучасне суспільство можна розглядати як сукупність «індивідуалізованих громадян-споживачів з їхніми власними життєвими інтересами» [2, с. 40]. Характерною рисою останнього часу є те, що в багатьох країнах люди все менш активно беруть участь у політичному житті (беруть участь у виборах, є членами політичних партій тощо).

Роль держави в розбудові національної стійкості є вкрай важливою, але й деякою мірою такою, що стримує, оскільки держава має діяти через чітко визначені бюрократичні процедури і через спеціально утворені державні інститути. Необхідність дотримання встановлених правил і обмежень робить систему менш гнучкою й адаптивною, водночас підвищує ризик управлінських помилок. За сучасних безпекових умов доцільним виглядає підвищення рівня індивідуальної адаптивності, готовності до реагування і відповідальності інших суб'єктів (місцевої влади, громад, організацій, окремих громадян тощо) у межах розбудови національної стійкості. Результатом застосування такого підходу стане утворення сукупності стійких суб'єктів, здатних ефективно протидіяти загрозам.

Але це не має означати зменшення обсягу повноважень держави у сфері національної безпеки, а радше – певний їх перерозподіл. Передаючи частину функцій із гарантування національної безпеки іншим суб'єктам на нижчі рівні, держава має створити зручні і зрозумілі умови для такої діяльності. Процес державного управління має переважно заохочувати людей до дій, спрямованих на розширення власних спроможностей, а якщо це неможливо, то примушувати їх це робити наданням вигод.

Для країн, де традиції місцевого самоврядування розвинені недостатньо, доцільним виглядає проведення реформи *децентралізації влади*. Найбільш складним питанням є децентралізація у сфері гарантування національної безпеки, оскільки в межах загальноприйнятої у світі ліберальної політичної моделі держава повинна залишатися головним контриб'ютором безпеки і мати монополію на право застосування сили.

Проте, як свідчить досвід країн із розвиненими традиціями місцевого самоврядування (зокрема, США і Великої Британії), посилення безпекового складника місцевої влади – можливий і достатньо ефективний захід. Зокрема, йдеться про утворення муніципальної поліції, підрозділів місцевої самооборони, резервістів тощо. Характерним є запровадження такого ос-

новного принципу їхньої діяльності: «дозволено все, що не заборонено законом», замість «виконання повноважень у межах і в спосіб, визначені законом». Це суттєво підвищує гнучкість функціонування відповідної системи, що має особливе значення в умовах невизначеності й високої турбулентності безпекового середовища. Водночас така зміна принципів діяльності органів сектора безпеки й оборони потребує відповідного посилення відповідальності за порушення законодавства, а також підвищення ефективності демократичного цивільного контролю.

Зміни, які відбуваються нині у світі, Україна відчуває в повному обсязі. Розпочата 2014 р. Російською Федерацією (далі – РФ) гібридна війна радикально змінила безпекове середовище України. Агресія РФ поширилася практично на всі сфери. Далися взнаки недоліки внутрішньої і зовнішньої політики нашої держави, наявні до того часу, а також слабкість і неефективність інститутів і механізмів гарантування міжнародної безпеки. Враховуючи, що російська загроза, як і глобальна безпекова невизначеність, мають довгостроковий характер, **концепція національної стійкості цілком відповідає інтересам України.**

Незважаючи на те, що агресія РФ породила в Україні сплеск громадської активності та посилення громадянського суспільства, тенденції індивідуалізації, про які йшлося вище, залишаються характерними і для нашої країни. На відміну від розвинених демократичних країн, в Україні причинами цього часто стають зневіра і розчарування населення у владі і політичних інститутах.

Так, за результатами загальнонаціонального опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 15 по 19 грудня 2017 р., лише 7% опитаних зазначають, що залучені до активної громадської діяльності, але 87% кажуть, що до неї не долучаються; більше 85% опитаних не є членами жодних громадських об'єднань; волонтерською діяльністю впродовж року займались лише приблизно 12% опитаних [6].

Згідно з результатами національного опитування, проведеного у 2017–2018 рр. організацією «Пакт» (“Pact”) у межах Програми сприяння громадській активності «Долучайся!» (USAID), серед громадян України наявні вкрай низька підтримка політичних партій, широкомасштабна недовіра та загальна втома від політичних лідерів, партій у процесу реформ, а 81% населення вважає, що влада не дбає про громадян взагалі. Значна частина населення залишається апатичною до виборів і невдоволеною чинним урядом. 14% опитаних заявили, що не голосуватимуть взагалі, а 16% – проти всіх політичних партій. Майже дві третини опитаних (69% у 2018 р., 73% у 2017 р.) не долучалися до зборів громади й інших громадських заходів через брак часу або відсутність зацікавленості; більшість (80% у 2018 р., 83% у 2017 р.) не долучалися до діяльності громадських організацій [7].

У сучасній Україні відсутні міцні традиції місцевого самоврядування, несформована належна політична культура, хоча, як показали події 2014 р., є значний потенціал і запит населення на підвищення його ролі в процесах державотворення. Децентралізація та реформа державного управління визначені однією із ключових реформ, відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [8], проте реальний прогрес у цій сфері поки що не може задовольнити потреби ні держави, ні населення. Питання децентралізації у сфері національної безпеки навіть не міститься в порядку денному. А це потребує розроблення відповідної державної концепції і програми, внесення змін до законодавства й уточнення процесу підготовки кадрів для сектора безпеки й оборони.

Крім зазначених проблем, процес формування національної стійкості в Україні стриmuє низький рівень теоретичного опрацювання відповідного питання. Практично відсутні наукові розроблення щодо методології цього процесу, його зв'язків із національною безпекою. Навіть відповідний термін поки що є маловживаним у науковому дискурсі України.

Отже, з огляду на те, що формування національної стійкості є постійним процесом, який потребує скоординованих зусиль різних суб'єктів і певних змін моделі державного управління, він має стати частиною державної політики, особливо у сфері національної безпеки. Стратегічні і програмні документи держави повинні передбачати конкретні механізми формування національної стійкості, які відповідатимуть особливостям розвитку держави і її національним інтересам. Уточнення процесу формування державної політики за принципами національної стійкості потребує осмислення і належного наукового супроводу.

Продовження наукових досліджень у сфері національної стійкості, вивчення відповідного іноземного досвіду і розроблення практичних рекомендацій для органів державної влади України є актуальними завданнями, які мають перспективу.

Список використаної літератури

1. Chandler D. Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience*. 2014. № 2:1. P. 47–63.
2. Joseph J. Resilience as embedded neoliberalism: a govern mentality approach. *Resilience*. 2013. № 1:1. P. 38–52.
3. Bourbeau P. Resiliencism: premises and promises in securitisation research. *Resilience*. 2013. № 1:1. P. 3–17.
4. Holling C. Resilience and Stability of Ecological Systems: Annual Review of Ecology and Systematics. Vol. 4. 1973. P. 1–23.
5. Zebrowski C. The nature of resilience. *Resilience*. 2013. № 1:3. P. 159–173.
6. Громадянське суспільство в Україні: рівень розвитку, активності, благодійності // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf>.
7. Українці висуюють високі вимоги до тих, хто при владі, але мають низькі очікування щодо майбутніх виборів // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/ukraintsi-visuvayut-visoki-vimogi-do-tikh-khto-pri-vladi-ale-mayut-nizki-ochi>.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

FEATURES OF THE STATE POLICY DEVELOPMENT BASED ON THE PRINCIPLES OF NATIONAL RESILIENCE

Olga Reznikova

*National Institute for Strategic Studies,
Pyrogova str., 7a, 01030, Kyiv, Ukraine*

The article explores the peculiarities of the process of the national resilience formation and its influence on the state policy development, especially in the field of national security. The tendencies of social relations evolution in the world and in Ukraine under the influence of changes in the security environment are analyzed. On the basis of the conducted analysis, conclusions and recommendations for Ukraine on the building of national resilience are proposed.

Key words: national resilience, national security, state, society, threats, environment of security.