

УДК 321.015+321.02+323.21

ФОРМУВАННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ольга Резнікова

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

У статті досліджено особливості формування стійкості держави як важливого елементу забезпечення національної стійкості. Визначено окремі механізми практичної реалізації цього процесу. Проаналізовано особливості реформування системи забезпечення національної безпеки України та їх відповідність принципам національної стійкості.

Ключові слова: національна стійкість, національна безпека, стійкість держави, загрози, безпекове середовище.

Дослідження щодо національної стійкості, а також стійкості окремих суб'єктів – суспільства, організацій, підприємств – набувають щораз більшої популярності з огляду на характер змін, що відбуваються нині як у глобальному безпековому середовищі, так і в системі суспільних відносин загалом. У них підкреслюється, зокрема, необхідність переформування відносин у сфері забезпечення національної безпеки, посилення спроможностей суспільства, встановлення нових комунікативних зв'язків тощо. Водночас питанням визначення конкретних механізмів формування стійкості держави як основного сьогодні контриб'ютора безпеки приділяється дещо менше уваги. При цьому треба також врахувати, що відповідні механізми, які продемонстрували достатню ефективність в інших країнах, мають бути адаптованими до національних умов. Отже, практична цінність досліджень у сфері формування стійкості держави залежить від глибини опрацювання особливостей формування й розвитку національної держави та її безпекового середовища.

Метою статті є обґрунтування необхідності формування стійкості держави в сучасних умовах, визначення особливостей цього процесу, зокрема, на прикладі України.

Забезпечення національної безпеки за принципами національної стійкості передбачає утворення сукупності стійких суб'єктів, здатних ефективно протидіяти загрозам. Ідеться про формування стійкості держави, громадянського суспільства, організацій, підприємств й інших суб'єктів, а також створення механізмів їх взаємодії з метою підвищення ефективності протидії загрозам різного характеру, походження, рівня, прийнятної адаптації до їх впливу, ліквідації наслідків за умови забезпечення безперервності функціонування національних систем тощо.

При цьому визначальну роль у розбудові національної стійкості, особливо на початковому етапі, відіграє держава як ключовий елемент систем національної безпеки та національної стійкості. Експерти НАТО, зокрема, наголошують, що для цієї організації питання стійкості держави є пріоритетними поряд з іншими, оскільки саме здатність держави забезпечувати належне урядування, безпеку державних інститутів і гарантоване надання життєво важливих послуг дадуть змогу захистити населення та гарантувати цивільну підтримку військовим операціям [1].

У рамках традиційної системи національної безпеки держава виконує основні функції із забезпечення національної безпеки, а інші суб'єкти (громадяни, громадянське суспільство, організації, підприємства тощо) залучаються до виконання окремих функцій за

потреби (наприклад, у разі мобілізації або здійснення функцій демократичного цивільного контролю). У системі національної стійкості відбувається певний перерозподіл повноважень, і суб'єкти виконують більший обсяг повноважень на постійній основі (зокрема, формування системи захисту об'єктів критичної інфраструктури). Див. рис. 1.

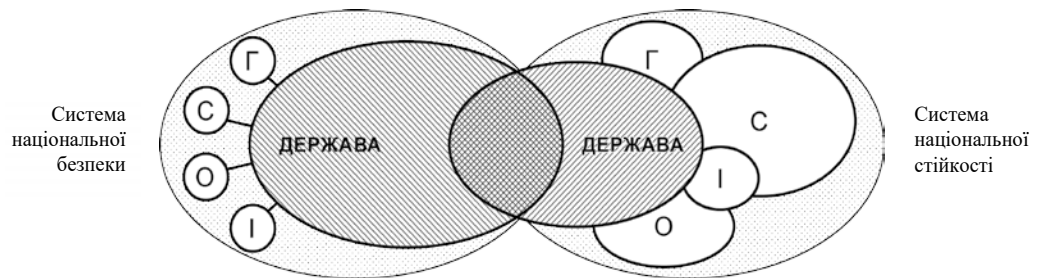


Рис. 1. Синергетичний ефект взаємодії суб'єктів у рамках систем національної стійкості і національної безпеки

Синергетичний ефект від запровадження у національну безпеку принципів національної стійкості проявляється, передусім, у набутті суб'єктами нових властивостей, які дають їм змогу більш ефективно протидіяти загрозам, адаптуватися до їхньої постійної дії. У свою чергу, це потребує удосконалення моделей їх взаємодії. Найбільш складні процеси відбуваються при цьому у сфері формування державної політики, оскільки, з одного боку, вона має бути спрямована на забезпечення стійкості самої держави, а з іншого – на створення необхідних умов для підвищення стійкості інших суб'єктів, а також дієвих механізмів їх взаємодії.

Тож **формування стійкості держави** – це складний і комплексний процес, який відбувається через посилення спроможностей держави у протидії сучасним загрозам і небезпекам, формування нових організаційних систем, адаптованих до постійної дії чинників негативного впливу, визначення нових «правил гри» в безпековій сфері тощо.

Як зазначається в Доповіді Генерального Секретаря ООН, «забезпечення безпеки – це одна з ключових функцій держави». Проте урізноманітнення чинників, які впливають на сучасне безпекове середовище, приводить до висновку, що «безпека держави і стан безпеки (індивідів, суспільств) взаємопов'язані <...> за незахищеності населення, не захищена і держава» [2, с. 6]. Це твердження набуло для України особливої актуальності з початком гібридної агресії РФ, у ході якої невоєнні заходи, спрямовані на населення нашої країни (пропаганда, поширення дезінформації, розпалювання міжнаціональної та міжконфесійної ворожнечі та інше), стали основною зброєю. З огляду на це розбудова безпекових спроможностей не лише держави, але й суспільства, громад, організації та інших суб'єктів, модернізація взаємозв'язків між ними за принципами національної стійкості має для України принципове значення.

Зважаючи на те, що жоден об'єкт (система, суспільство, держава тощо) не може бути повністю стійким і не може бути гарантованого захисту від усіх можливих небезпек [3], важливо розуміти, які сфери державної політики потребують переформатування за принципами національної стійкості передусім.

Під час формування стійкості держави доцільно орієнтуватися на досягнення таких критеріїв, які пропонуються експертами для формування національної стійкості: 1) надійність (robustness); 2) надлишковість/резервування (redundancy); 3) адаптивність (resourcefulness); 4) реагування (response); 5) відновлення (recovery) [4].

При цьому треба звернути увагу на певні особливості дотримання відповідних критеріїв під час формування стійкості держави. Наприклад, забезпечення *надійності* передбачає, зокрема, здатність держави прогнозувати загрози та небезпеки, долати збої у роботі системи забезпечення національної безпеки, що виникають внаслідок їхньої дії.

У цьому контексті велике значення має *аналіз безпекового середовища*, який набуває деяких нових рис. З одного боку, і система національної безпеки, і система національної стійкості мають справу із загрозами та небезпеками національного рівня. Спільною при цьому є та частина загроз і небезпек, які мають динамічний, тривалий характер, а також ті, що неможливо здолати повністю (наприклад, терористична загроза або небезпечні природні явища – землетруси, цунамі, торнадо тощо). З цього спектру загроз і небезпек необхідно вибрати ті, що здійснюють найбільший вплив на національну безпеку, а комплексна протидія яким має для країни пріоритетне значення та потребує найбільших зусиль у цей період часу.

Як зазначає Ф. Бурбо, стійкість залежить від часу й контексту ситуації [3]. Наприклад, одна і та сама подія (явище, тенденція) можуть становити загрозу для однієї держави (міграція як надмірне навантаження на національні системи соціального та медичного забезпечення) й не становити для іншої (міграція як приток кваліфікованих кадрів на внутрішній ринок), а також по-іншому оцінюватися у різні часові періоди (в умовах сталого розвитку або конфлікту).

Визначення пріоритетів державної політики як елемент забезпечення надійності під час формування стійкості держави також має певні особливості. У сфері забезпечення національної безпеки цей процес відбувається, як правило, під час підготовки проекту Стратегії національної безпеки на підставі детального аналізу безпекового середовища. Якщо ж за результатами такого аналізу виявляється, що найбільші загрози та небезпеки для країни відповідають таким критеріям, як динамічність, тривалість, нездоланність, то під час формування державної політики за відповідними напрямками доцільно застосовувати принципи національної стійкості. Передусім, ідеться про загрози та небезпеки природного походження, притаманні для певної країни, терористичну загрозу, можливість зовнішнього втручання у внутрішні справи незалежної держави, зокрема, через інформаційну сферу, диверсійну, розвідувально-підривну діяльність тощо.

21 червня 2018 р. в Україні був прийнятий Закон «Про національну безпеку України» [5], який створив правову базу для формування нової якості системи забезпечення національної безпеки відповідно до сучасних вимог. До його розроблення були залучені найкращі вітчизняні й іноземні експерти, представники держави та громадськості. Важливо, що у роботі над цим законопроектом були враховані принципи та стандарти НАТО і ЄС, які існують у сфері забезпечення національної безпеки.

Як рамковий, такий Закон визначає правові основи визначеної сфери суспільних відносин із відповідною деталізацією та конкретизацією його положень в інших законах і підзаконних нормативно-правових актах. Принципово важливим є визначення в Законі порядку організації взаємодії державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями захисту національних цінностей й інтересів.

Уперше в Законі запроваджено цілісну систему планування у сферах національної безпеки й оборони, метою якої є забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки й оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу.

Важливо, що в Законі чітко визначена роль Стратегії національної безпеки України як основного документа довгострокового планування, яким встановлюються:

- поточні та прогнозовані загрози національній безпеці;
- цілі й основні напрями державної політики у сфері національної безпеки;
- напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки й оборони;
- ресурси, необхідні для її реалізації.

І хоча в Законі не згадується поняття «національна стійкість», він дає змогу реалізувати відповідні принципи під час підготовки Стратегії національної безпеки України, яка відповідно до абзацу 2 пункту 1 статті 26 Закону розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост [5].

Досягнення іншого важливого критерію формування стійкості держави – **надлишковості/резервування** передбачає, зокрема, створення додаткових спроможностей, які можуть бути задіяні внаслідок виходу з ладу основних, а також альтернативних планів, стратегій розвитку держави. При цьому великого значення набуває **забезпечення високого рівня готовності сектору безпеки й оборони** до реагування на загрози будь-якого типу. Це вимагає належного розуміння процесів і тенденцій, що відбуваються в безпековій сфері, а отже, підвищує роль стратегічного прогнозування та планування, а також інформаційно-аналітичного забезпечення керівництва держави.

Особливого значення набуває розроблення системи раннього виявлення та попередження, оскільки гібридні загрози, як правило, мають прихований характер, і їх складно ідентифікувати на початковому етапі. Наприклад, поява «зелених чоловічків» в АР Крим у 2014 р. досить тривалий час не розглядалася західними партнерами України як загроза військового втручання РФ на території півострову. Нині результат відомий – анексія АР Крим відбулася практично без відкритого збройного протистояння.

Завчасне виявлення й оцінка широкого спектру загроз, зокрема гібридного типу, підвищує вимоги до розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів. Водночас важливо своєчасно оцінити наявні можливості сектору безпеки й оборони протидіяти новим загрозам, виявити слабкі місця. Після цього доцільно ставити питання про створення за потреби нових організаційних структур, реформування та розвитку існуючих інституцій, перерозподіл повноважень між суб'єктами з метою запровадження принципів національної стійкості в тих сферах національної безпеки, які найбільше цього потребують. Варто зауважити, що ефективним інструментом для виявлення зазначених проблем має стати комплексний огляд сектору безпеки й оборони.

Досягнення такого критерію стійкості держави, як **адаптивність**, передбачає, зокрема, формування здатності держави пристосовуватися до кризових умов, можливостей трансформувати негативні результати в позитивні, зокрема, шляхом застосування нестандартних/інноваційних рішень. Одним із механізмів для цього може бути **створення нових організаційних систем, які дають змогу суспільству адаптуватися до дії певних загроз**.

Як відповідний приклад можна навести мережу місцевих зібрань (local resilience forum) у Великій Британії. Така система передбачає періодичне проведення зібрань представників державних/місцевих і недержавних установ та організацій, які забезпечують протидію всьому спектру загроз. При цьому визначається перелік органів, які зобов'язані забезпечувати своє представництво, і тих, що можуть брати участь у відповідних зібраннях, під час яких здійснюється аналіз актуальних загроз і небезпек і визначаються шляхи протидії їм. Така система дає змогу не лише оперативню уточнювати пріоритети безпекової політики, але й формувати необхідне ресурсне забезпечення з різних джерел.

У низці країн, зокрема у США, створені комплексні системи захисту критичної інфраструктури, а також протидії тероризму, які передбачають об'єднання зусиль уповноважених державних органів, приватного бізнесу, громадян, громадських організацій тощо.

Варто зауважити, що формування державою нових організаційних систем, здатних ефективно запобігати, протидіяти або «абсорбувати» дію широкого спектру загроз і небезпек, має бути визначене одним із пріоритетів державної політики та частиною комплексного реформування системи забезпечення національної безпеки.

Такі системи не лише забезпечують адаптивність держави, але й підвищують ефективність реагування на загрозу та відновлення у післякризовий період, що є також важливими елементами стійкості держави.

Запровадження в систему забезпечення національної безпеки нових механізмів із метою формування національної стійкості потребує уточнення «правил гри» через внесення необхідних змін до профільного законодавства, визначення чітких алгоритмів дій усіх суб'єктів на різних етапах протидії загрозам/небезпекам, відповідної професійної підготовки уповноважених державних органів і організації цільових занять/тренінгів для населення.

Забезпечення безпеки окремих суб'єктів потребує врахування їхньої специфіки та конкретних умов існування/функціонування, що не завжди можливо зробити на рівні держави. Як показав досвід Великої Британії під час терористичних атак на транспортній системі Лондона у 2005 р., державні плани у разі надзвичайної ситуації були орієнтовані головним чином на забезпечення безпеки чиновників, ніж пересічних громадян [6, с. 21].

Отже, за висновками Ч. Едвардса, роль держави у формуванні стійкості інших суб'єктів буде завжди обмеженою. При цьому державі доцільно більше сконцентруватися на створенні необхідних умов через організацію взаємодії суб'єктів, розширення їхніх спроможностей, забезпечення зацікавленості у результаті, відповідні навчання [6, с. 80].

Важливим елементом стійкості держави є **забезпечення безперервності процесу управління навіть за умов настання кризової ситуації**. Крім створення системи запобіжних механізмів у вигляді чітких схем розподілу обов'язків і заміщення посад у сфері державного управління, великого значення набуває також питання децентралізації влади як інструменту формування національної стійкості, зокрема, у сфері національної безпеки. Такий підхід робить систему забезпечення національної безпеки більш гнучкою, здатною забезпечити оперативне реагування на загрозу на територіальному рівні. При цьому відбувається доцільний перерозподіл повноважень у безпековій сфері між центральною та місцевою владою (за умови збереження ключової ролі держави та посилення її контролюючої й координуючої функцій), створення/посилення місцевих сил безпеки й оборони (зокрема, загонів територіальної оборони, цивільного захисту, громадського порядку, відповідних об'єднань громадян тощо). Крім того, надмірна концентрація владних повноважень в одному центрі підвищує ризик припинення надання суспільству критично важливих функцій в умовах колапсу державного управління. Загалом, такий підхід дає змогу більш ефективно протистояти широкому спектру загроз, зокрема гібридних, спрямованих на державну безпеку, «поглинати» їх уже на локальному рівні.

На початку гібридної агресії РФ проти України у 2014 р. система забезпечення національної безпеки через різні причини виявилася неготовою протистояти новим викликам і загрозам, вище керівництво держави покинуло країну, органи сектору безпеки й оборони діяли не досить ефективно, катастрофічно не вистачало ресурсів. Водночас на захист національних інтересів держави стало громадянське суспільство, взявши тимчасово на себе важливі функції у сфері забезпечення національної безпеки. Зрозуміло, що такий прояв національної стійкості був скоріше ситуативним, ніж «вбудованим» механізмом. Отже, посилення безпекових спроможностей громад, об'єднань і окремих громадян, розширення кола їхніх повноважень у безпековій сфері з одночасним посиленням координуючих і кон-

трольних функцій держави за їхньою діяльністю відповідає сучасним вимогам безпекового середовища України.

За висновками дослідження, проведеного Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння, «саме ініціативи «знизу» мають стати ефективними у підвищенні захищеності населення від збройного нападу, від техногенних катастроф і природних лих <...>, а «усвідомлення кожним громадянином відповідальності за забезпечення безпеки своїх села/селища, міста, регіону, а отже, й країни, є кращим інструментом створення комплексної системи національної оборони» [7, с. 16, 17].

Прикладами успішного функціонування територіальних сил безпеки й оборони є децентралізована поліцейська служба у США, функціонування місцевих сил підтримки поліції в Англії, загонів місцевої пожежної охорони в більшості західних країн. Також поширеною є практика створення громадських організацій, які надають допомогу уповноваженим державним установам у сфері національної безпеки.

В Україні практичні результати посилення безпекових спроможностей місцевих громад можна спостерігати на прикладі формування Центрів безпеки громадян у контексті реалізації Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій [8]. Це є важливим елементом формування національної стійкості, але, загалом, відповідний процес в Україні перебуває лише на початковій стадії.

Отже, формування стійкості держави є важливим елементом забезпечення національної стійкості. Цей процес повинен орієнтуватися на досягнення низки критеріїв і має певні відмінності від традиційного підходу до забезпечення національної безпеки. Забезпечення стійкості держави відповідає національним інтересам України в контексті змін, що відбуваються нині в безпековому середовищі, і має стати одним із пріоритетів комплексного реформування. Важливо, щоб чергове оновлення Стратегії національної безпеки України відповідно до нового Закону «Про національну безпеку України» відбувалося вже за принципами національної стійкості. Це потребує належного наукового супроводження.

Список використаної літератури

1. Lasconjarias G. Deterrence through Resilience. NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared. Eisenhower Paper. Research Division. NATO Defense College, Rome. 2017. № 7. С. 1–8.
2. Доклад Генерального Секретаря ООН «Обеспечение безопасности государств и обществ: усиление комплексной поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает реформированию сектора безопасности». ООН. 2013. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/426/07/PDF/N1342607.pdf?OpenElement>.
3. Bourbeau P. Resiliencism: premises and promises in securitisation research. Resilience. 2013. № 1:1. P. 3–17.
4. Global Risks 2013. Eighth Edition. World Economic Forum. 2013. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf.
5. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-viii>.
6. Edwards C. Resilient Nation. London: Demos, 2009. 104 p.
7. Флурі Ф., Бадрак В. Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: Бачення, реалії та можливості. Женева, Київ: Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 55 с.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

**BUILDING OF THE STATE RESILIENCE:
CONCLUSIONS FOR UKRAINE**

Olga Reznikova

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

The article explores the peculiarities of building of the state resilience as an important element of ensuring national resilience. Some tools for the practical implementation of this process are determined. The peculiarities of reforming the national security system of Ukraine and its compliance with the principles of national resilience are analyzed.

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