

УДК 321.015+321.02+323.21

DOI <https://doi.org/10.30970/2307-1664.2020.28.23>

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

Ольга Резнікова

*Національний інститут стратегічних досліджень,
відділ проблем стратегічного планування
вул. Пирогова, 7а, 01030, м. Київ, Україна*

У статті аналізуються звужений і широкий концептуальні підходи до забезпечення національної стійкості. Наводяться результати дослідження досвіду різних країн світу щодо особливостей обраних моделей і механізмів забезпечення стійкості, а також пріоритетів, які визначаються національними урядами у сфері відповідної державної політики.

На прикладі Нової Зеландії розглядається застосування широкого концептуального підходу шляхом імплементації принципів стійкості в системі національної безпеки. Аналізується загальний вектор рекомендацій НАТО у сфері розбудови національної стійкості. Окреслюється специфіка формування національної стійкості у низці розвинених країн на основі вдосконалення кризового менеджменту у сфері захисту населення і критично важливих об'єктів держави від різних загроз і небезпек а також безперервності виконання критично важливих функцій держави. Зроблено висновок із приводу того, які чинники можуть зумовлювати вибір відповідного звуженого підходу до розбудови національної стійкості.

Наголошено, що за будь-яких умов національна модель має охоплювати весь цикл стійкості, який визначає необхідність вжиття певних заходів на всіх етапах – до, під час і після настання надзвичайної ситуації або кризи.

На основі аналізу безпекової ситуації та особливостей розвитку України на сучасному етапі обгрунтовано доцільність запровадження широкого підходу до розбудови національної стійкості у нашій державі. Встановлено необхідність розроблення і прийняття відповідної Концепції, у якій має бути визначено основи правового і організаційного забезпечення розбудови національної стійкості, питання координації такої діяльності, розподілу відповідальності і визначення повноважень державних органів за окресленими напрямками забезпечення національної стійкості, формування національної системи оцінювання загроз та інше.

Наголошено на необхідності проведення юридичного аналізу чинного законодавства з метою його уточнення і вдосконалення відповідно до завдань розбудови національної стійкості. Також велике значення в цьому процесі має використання наявних у державі спроможностей і механізмів, їхній розвиток і доповнення новими, а не їхнє руйнування.

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

У новій редакції Стратегії національної безпеки України визначено, що засадами політики національної безпеки на середньострокову перспективу є стримування, стійкість і взаємодія. Загалом, цей документ визначає основні напрями державної політики у сфері національної безпеки та є основою для підготовки всіх інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони відповідно до статті 21 Закону України «Про національну безпеку України» [1]. Для розвитку положень Стратегії національної безпеки України найближчим часом буде розроблено й прийнято низку інших стратегічних і програмних документів, які мають окреслити заходи і завдання щодо реалізації визначених загальних принципів і пріоритетів державної політики у відповідних сферах.

Формування в Україні державної політики на засадах стійкості потребує розроблення і запровадження окремої концепції, оскільки цей напрям є досить новим для нашої країни, а нормативно-правова база в цій сфері ще не створена. Реалізація на практиці принципів і механізмів стійкості у різних сферах вимагає належних теоретичних знань, розуміння основних концептуальних підходів і відповідної методології. Задекларовані цілі мають знайти адекватне змістове і практичне наповнення.

Метою статті є аналіз альтернативних концептуальних підходів до розбудови національної стійкості, які реалізовані у різних країнах, і обґрунтування вибору оптимальної для України моделі забезпечення національної стійкості.

Стаття продовжує і розвиває дослідження автора, викладені в попередніх роботах [2–8].

Формування національної стійкості як ефективний вектор розвитку держави і суспільства в умовах невизначеності має здійснюватися з урахуванням національних інтересів і особливостей. Світовий досвід доводить, що моделі і механізми, реалізовані у різних країнах, можуть мати не однаковий вигляд. Можна також спостерігати, що рекомендації у сфері розбудови національної стійкості, які надаються окремими вітчизняними й іноземними експертами, іноді мають різноспрямований і фрагментарний характер.

Багато в чому така ситуація зумовлена існуванням відмінних концептуальних підходів до розбудови національної стійкості. Як і у випадку традиційного і розширеного трактування поняття «національна безпека», нині можна спостерігати *звужений* і *широкий* підходи до забезпечення національної стійкості. Останній передбачає, що принципи стійкості імплементуються в усі сфери національної безпеки і державного управління, включно з економічною, соціальною, екологічною, суспільною, міжнародною та іншими. Зокрема, такий підхід реалізовано у Нідерландах, Естонії, Фінляндії, Новій Зеландії.

Наприклад, у новозеландській системі національної безпеки підкреслюється важливість стійкості, яка полягає у здатності системи, людей, установ, інфраструктури та громад передбачати ризики, реагувати на надзвичайні події, обмежувати та справлятися з їхніми наслідками, відновлюватися, адаптуватися, реорганізовуватися, вчитися на набутому досвіді та навіть процвітати в умовах змін [9].

Для досягнення стійкості Нова Зеландія застосовує цілісний і комплексний підхід до управління всіма видами ризиків і небезпек (all hazards approach), який передбачає:

- зменшення ризиків – виявлення та аналіз довгострокових ризиків, вжиття заходів для їх усунення (за можливістю), зменшення їхньої імовірності та масштабності наслідків;
- готовність – розроблення систем і спроможностей протидії ризикам та надзвичайним ситуаціям до їхньої реалізації;
- реагування – вжиття адекватних ефективних заходів перед, під час чи після надзвичайної події;
- відновлення – застосування скоординованих зусиль і процесів для негайного, середньо- і довгострокового відновлення.

Як основні загрози у Новій Зеландії розглядаються міждержавні (зокрема, збройні) конфлікти, транснаціональна організована злочинність, інциденти в кіберпросторі, небезпеки природного та техногенного характеру, біологічні інциденти та пандемії.

Такий широкий підхід до ідентифікації ризиків та реагування на них вимагає інтегрованої, гнучкої та адаптивної архітектури системи національної безпеки, здатної забезпечити партнерство між державними установами, органами місцевого самоврядування, приватними компаніями та громадянами.

З урахуванням цього система національної безпеки Нової Зеландії побудована на таких принципових положеннях:

- вона повинна враховувати всі суттєві ризики для громадян і держави;
- її цілі повинні досягатися у спосіб, що передбачає підзвітність уряду та його відповідальність за захист країни, її народу та інтересів за умови дотримання громадянських свобод і верховенства права;
- рішення мають прийматися на найнижчому можливому рівні, з координацією на найвищому необхідному рівні;
- має здійснюватися суверенний контроль над власною безпекою, посилений дотриманням норм міжнародного права та підтримкою партнерів.

В основі всеохоплюючого комплексного підходу до національної безпеки лежить досягнення семи ключових цілей держави:

- забезпечення громадської безпеки;
- збереження суверенітету та територіальної цілісності;
- захисту ліній зв'язку;
- зміцнення міжнародного порядку;
- забезпечення економічного процвітання;
- підтримки демократичних інституцій та захисту національних цінностей;
- охорони природного середовища.

Управління ризиками національної безпеки та зміцнення стійкості країни є складним процесом, до якого долучається широкий спектр державних установ. Місцева влада, неурядові організації, приватний сектор та міжнародні організації Нової Зеландії відіграють усе більш важливу роль у забезпеченні національної безпеки та стійкості. В державі налагоджена ефективна координація, особливо на стратегічному рівні, а також інформування громадськості.

У країні застосовуються єдині механізми управління та координації як у звичайних, так і в кризових умовах. Основна увага приділяється подоланню типових наслідків, а не специфічних загроз. Це означає, що досвід, набутий в управлінні одним типом небезпеки, може бути застосований до інших.

Звужений підхід до забезпечення національної стійкості передбачає, що за основу береться вдосконалення кризового менеджменту у сфері захисту населення та критично важливих об'єктів держави від різних загроз і небезпек (передусім природного, техногенного, біологічного, терористичного або воєнного характеру), а також безперервності виконання критично важливих функцій держави (зокрема, урядування, постачання енергії, води і продуктів харчування, транспортного сполучення і зв'язку, надання первинної медичної допомоги, здатності впоратися з масовим переміщенням людей або значними людськими втратами тощо). При цьому ключовим механізмом забезпечення стійкості, як правило, стає система захисту населення від надзвичайних ситуацій або система захисту об'єктів критичної інфраструктури. Найповніше принципи стійкості імplementовані в системах кризового менеджменту, зокрема, таких країн, як: Норвегія, Данія, Швеція, Велика Британія, США.

Звужений підхід до забезпечення національної стійкості можна часто спостерігати у країнах із розвинутою демократією та економікою, високим рівнем достатку, які мають розвинені безпекові спроможності, є членами потужних міжнародних союзів (ЄС та/або НАТО). Загалом, рівень загроз економічного, соціального, суспільно-політичного або зовнішньополітичного характеру в таких країнах є нижчим, але вони частіше потерпають від стихійних лих або надзвичайних ситуацій природного походження (повеней, ураганів тощо). Отже, підвищення рівня цивільної готовності, ефективності реагування та швидкості відновлення після надзвичайної ситуації або кризової події, як і гарантування безперервності основних процесів у державі, є для цих країн більш актуальним завданням, ніж забезпечення консолідації суспільства або економічної та соціальної стійкості держави.

У червні 2016 р. на зустрічі міністрів оборони країн-членів НАТО були затверджені керівні рекомендації щодо стійкості, які передбачають необхідність забезпечення:

- безперервності урядування та надання критичних державних послуг;
- стійкого енергозабезпечення;
- здатності ефективно реагувати на неконтрольоване переміщення великої кількості осіб;
- стійкого постачання води та продуктів харчування;
- здатності ефективно реагувати на ситуації з масовими втратами серед населення;
- стійких систем цивільних комунікацій;
- стійких систем цивільного транспорту.

Загалом, можна спостерігати, що наявні нині рекомендації НАТО з питань забезпечення стійкості спрямовані передусім саме на посилення кризового менеджменту, зокрема, шляхом запровадження концепції «total defence», яка передбачає залучення до процесу всіх цивільних, військових, державних і приватних установ, чіткий розподіл відповідальності і належну координацію дій до, під час і після кризової події у мирний і воєнний час.

Вибір моделі національної стійкості має здійснюватися на основі аналізу безпекового середовища країни, національних інтересів, особливостей її побудови та розвитку, належності до міжнародних організацій тощо. Але в будь-якому разі у ній мають знайти відображення всі етапи циклу стійкості, а також основні принципи та критерії цього процесу, що дають змогу оцінювати прогрес у відповідній сфері та відрізнити цей процес від інших (див. рис. 1).



Рис. 1. Цикл забезпечення національної стійкості

Джерело: розроблено автором

Проведений аналіз світового досвіду дає змогу стверджувати, що країни по-різному визначають для себе пріоритети в забезпеченні національної стійкості. Одні – роблять акцент на посиленні спроможностей щодо прогнозування загроз і небезпек із метою їхньої

мінімізації та запобігання. Інші – спрямовують основні зусилля на підвищення рівня готовності до реагування на надзвичайні ситуації і загрози будь-якого походження, враховуючи, що більшість із них складно спрогнозувати і ідентифікувати на початковому етапі. Особливо це стосується загроз гібридного характеру. Іноді більше уваги приділяється аспектам, пов'язаним із формуванням необхідних резервів і ресурсів для швидкого відновлення після надзвичайної або кризової ситуації.

На основі обраної моделі забезпечення національної стійкості формуються відповідні системи її організаційного і правового забезпечення. Надзвичайно велике значення має налагодження ефективної взаємодії державних і недержавних суб'єктів у різних сферах до, під час і після кризи, а також координації такої діяльності на різних рівнях: стратегічному, оперативному, локальному (місцевому).

Важливу роль у формуванні системи забезпечення національної стійкості відіграють такі елементи, як:

- національна система оцінювання загроз, яка передбачає також прогнозування і моделювання кризових ситуацій та визначення уразливостей;

- стратегічне планування і аналіз, метою яких є, зокрема, балансування багатьох конкуруючих інтересів, включно з короткостроковими та довгостроковими, внутрішніми та зовнішніми, державними та приватними, фінансовими та нефінансовими, а також розвиток необхідних спроможностей. У провідних країнах світу до такої роботи, крім спеціально уповноважених органів, долучаються також наукові установи, а за потреби – неурядові організації;

- кризовий менеджмент, який має забезпечити високу керованість і координованість процесів, партнерські відносини між учасниками, підзвітність, обмін інформацією, планування, поширення необхідних знань і навичок, економічну ефективність;

- утворення регіональних / місцевих центрів безпеки, що дає змогу реалізувати важливий принцип стійкості, відповідно до якого рішення щодо реагування на загрози мають прийматися на найнижчому можливому рівні з координацією на найвищому необхідному рівні. Поширеним у світі є досвід утворення на регіональному і місцевому рівнях постійно діючих робочих груп / мереж із представників органів державної і місцевої влади, бізнесу, наукових установ, громадянського суспільства.

Україні нині притаманний високий рівень ризиків і загроз практично в усіх сферах, має місце багато уразливостей через неефективність державного управління, незавершеність реформування сектору безпеки й оборони та процесів децентралізації, недостатній рівень консолідації суспільства, системні вади національної економіки тощо. З огляду на це модель забезпечення національної стійкості в Україні має базуватися на широкому підході і не обмежуватися лише формуванням ефективної системи кризового менеджменту на основі систем захисту населення від надзвичайних ситуацій та безпеки об'єктів критичної інфраструктури.

Доцільно у найближчій перспективі розробити і прийняти Концепцію забезпечення національної стійкості в Україні. Цей нормативно-правовий документ має врегулювати питання координації такої діяльності, порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з Апаратом Ради національної безпеки й оборони України в цій сфері, розподілу відповідальності і повноважень державних органів за визначеними напрямками забезпечення національної стійкості, формування національної системи оцінювання загроз, національної мережі з питань стратегічного аналізу, постійно діючих двосторонніх каналів комунікацій держави з населенням та поширення необхідних знань, створення необхідних резервів і розвитку спроможностей у різних сферах, проведення періодичного оцінювання стану справ

та динаміки у сфері забезпечення національної стійкості, зокрема, під час комплексного і галузевих оглядів у секторі безпеки й оборони та інше.

Розбудовуючи в Україні систему забезпечення національної стійкості, важливо враховувати наявні спроможності та механізми, не руйнувати їх, а розвивати і доповнювати новими у разі потреби. Необхідно також провести юридичний аналіз чинного законодавства з метою уточнення й удосконалення його норм.

Наразі має місце негативний досвід реалізації Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури [10]. Цей документ визначає важливі завдання у сфері розбудови кризового менеджменту щодо об'єктів критичної інфраструктури, мережа яких в Україні є розгалуженою і потребує особливої уваги. Сьогодні вже мав би завершитися перший етап реалізації цієї Концепції, відповідно до завдань якої мала б вже існувати профільна законодавча база і були б створені необхідні організаційні засади. Це дало б змогу далі розвивати спроможності у сфері розбудови національної стійкості навколо вже функціонуючих механізмів. На жаль, так не сталося.

Імовірно, цю ситуацію спричинив брак політичної волі для вирішення відповідних питань у державі, а також відсутність у Концепції та відповідному розпорядженні Кабінету Міністрів України зобов'язуючих норм, які б визначали чіткий порядок дій щодо реалізації заходів Концепції та контроль за їх виконанням.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Резнікова О.О. Концептуальні засади національної стійкості. *Держава і право*. 2018. № 81. С. 135–146.
3. Резнікова О.О. Особливості формування державної політики за принципами національної стійкості. *Вісник Львівського університету. Серія : Філософсько-політологічні студії*. 2018. № 18. С. 349–353.
4. Резнікова О.О. Забезпечення національної безпеки і національної стійкості: спільні риси і відмінності. *Вісник Львівського університету. Серія : Філософсько-політологічні студії*. 2018. № 19. С. 170–175.
5. Резнікова О.О. Формування стійкості держави: висновки для України. *Вісник Львівського університету. Серія : Філософсько-політологічні студії*. 2018. № 20. С. 193–199.
6. Резнікова О.О. Механізми забезпечення стійкості держави у сфері національної безпеки. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 3–4. С. 15–25.
7. Резнікова О.О. Розробка стратегії національної безпеки з урахуванням принципів національної стійкості. *Стратегічна панорама*. 2018. № 2. С. 5–11.
8. Резнікова О.О. Концептуальні підходи до вибору моделі забезпечення національної стійкості. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 1. С. 18–27.
9. National Security System. Handbook. August 2016. *dpmc.govt.nz*. URL: <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/dpmc-nss-handbook-aug-2016.pdf> (дата звернення: 15.01.2020).
10. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80> (дата звернення: 19.02.2020).

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MAIN CONCEPTUAL APPROACHES TO BUILDING NATIONAL RESILIENCE

Olga Reznikova

National Institute for Strategic Studies,

Strategic Planning Department

Pyrogova str., 7a, 01030, Kyiv, Ukraine

The article analyzes narrow and broad approaches to building national resilience. The author studied different countries experience in using appropriate models and mechanisms of resilience, as well as implementation of relevant state policy by national governments. Conclusions on the reasoning of their choice of the model and priorities were drawn.

The New Zealand example shows the application of a broad conceptual approach through implementation the principles of resilience in the national security system. The overall vector of NATO's recommendations for building national resilience was analyzed. The author studied the specific of such process in a number of developed countries based on the improvement of crisis management in the sphere of civil emergency and critical infrastructure protection, as well as continuity of the critical state functions. The conclusion on what factors may determine the choice of such narrow approach to building national resilience was drawn.

It was emphasized that in any way the national model should cover the whole resilience cycle, which scheme was given in the article. This cycle determines the required actions at all stages – before, during and after an emergency or crisis.

The author argues that Ukraine should built national resilience based on the broad conceptual approach. It was proved by the results of the analysis of the security environment and the peculiarities of the development of Ukraine at the present stage.

The necessity of drafting and adoption of the special Concept on the national resilience providing was determined. This document should define the basics of legal and organizational support for this process; regulate coordination of such activities; define and share responsibility of state bodies in the specified directions of ensuring national resilience; create the national system of risk assessment and more.

The author underlined the necessity of conducting professional analysis of the current legislation in order to clarify and improve it in accordance with the tasks of building national resilience. Also it is important in this process to use exiting state and social capabilities and mechanisms, their improvement and complementation with new ones, but not their destruction.

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