

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УКРАЇНІ

Резнікова О. О., Сьомін С. В.

ВСТУП

Питання розуміння засадничих принципів, критеріїв оцінки та механізмів забезпечення стійкості держави і суспільства має непересічне значення на нинішньому етапі українського державотворення. Постійний моніторинг безпекового середовища, запровадження ефективних організаційних механізмів, налагодження взаємодії із суспільством виступають також невід'ємною складовою частиною системи забезпечення національної безпеки України. Загалом, імплементація принципів стійкості у сфері національної безпеки дає змогу підвищити ефективність реагування на загрози будь-якого походження, у т.ч. гібридні. Це зумовлює особливу актуальність відповідної наукової і практичної проблематики для України, а формування державної політики у цій сфері потребує фахового експертно-прогнозного супроводу.

Концепція стійкості виступає невід'ємною частиною комплексного підходу до забезпечення національної безпеки будь-якої розвиненої країни світу і вже остаточно увійшла до понятійної бази безпекової науки та зовнішньої політики. В умовах швидких змін у глобальному безпековому середовищі для країн ЄС стає все більш очевидним, що у відносинах з країнами-партнерами, які входять до Європейської політики сусідства (European Neighbourhood Policy, ENP), нині пріоритетами мають бути не лише сприяння їх демократизації та економічному зростанню, але й формування здатності таких країн ефективно протистояти новим і традиційним загрозам.

Перехід від загальних гасел щодо демократизації і сталого розвитку України до цілком прагматичної політики забезпечення безпеки нашої держави в умовах зростаючої невизначеності та комплексності загроз, насамперед з боку РФ, повною мірою відповідає і національним інтересам, і одній з важливих цілей

політики Європейського Союзу, спрямованій на розбудову зони безпеки та добробуту, «кільця дружніх країн» на кордонах ЄС¹.

Загалом, вибір моделі забезпечення національної стійкості здійснюється країнами індивідуально з урахуванням національних інтересів і особливостей розвитку. У світі немає єдиних стандартів створення і функціонування відповідних систем, вони можуть суттєво відрізнятися одна від одної. Проте важливим правилом є повноцінна імплементація концепту стійкості у сфері національної безпеки і державного управління, запровадження принципів стійкості у сфері кризового менеджменту тощо.

Як свідчить проведений авторами аналіз світового досвіду, системи забезпечення національної стійкості розвинених країн є досить децентралізованими. При цьому рішення щодо реагування на загрози приймаються, як правило, на найнижчому можливому рівні. Принципово велике значення має належна координація відповідної діяльності, визначення єдиних і зрозумілих для всіх учасників правил, стандартів і порядку дій на різних етапах циклу забезпечення стійкості.

Значний внесок у розвиток досліджень у сфері національної стійкості зробили зокрема Б. Еванс, Дж. Джозеф, К. Зебровські, М. Кавелті, М. Кауфманн, К. Крістенсен, М. Купер, Г. Ласконжаріас, Дж. Рейд, Дж. Уолкер, К. Ф'єдер, Д. Чендлер та інші. Подальшого наукового вирішення потребують питання інтегрованого підходу до забезпечення сталого розвитку з урахуванням аспектів безпеки і стійкості, удосконалення методології оцінювання ризиків і небезпек, розбудови системи раннього попередження загроз, запровадження механізмів державно-приватного партнерства і міжнародного співробітництва у сфері національної безпеки тощо. Одним із найбільш дискусійних питань у сфері розбудови національної стійкості залишається організаційне забезпечення, у т.ч. координація такої діяльності у державі.

1. Іноземний досвід координації діяльності щодо забезпечення національної стійкості

Проведений аналіз світового досвіду з питань координації діяльності у державі з питань забезпечення національної стійкості

¹ The European Neighbourhood Policy (ENP). eeas.europa.eu. URL: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en.

на стратегічному рівні дає підстави стверджувати, що в країнах з парламентською формою управління таку функцію виконує, як правило, Уряд. Забезпеченням відповідної діяльності займається уповноважений підрозділ (або підрозділи) у складі Урядового офісу (або Офісу Прем'єр-міністра), до повноважень якого входить розробка проєктів нормативно-правових актів з ключових питань забезпечення національної стійкості, забезпечення комунікацій між зацікавленими суб'єктами, а також іноземними партнерами тощо. Також поширеною практикою є формування постійно діючих міжвідомчих робочих груп і мереж, до складу яких входять представники органів державної влади, наукових установ і громадянського суспільства.

Так, у Великій Британії, Нідерландах, Норвегії, Швеції, Данії, Естонії, Новій Зеландії загальна координація діяльності у сфері забезпечення національної стійкості, у т.ч. кризового менеджменту та підготовки відповідних рекомендацій та настанов для інших учасників відповідних процесів, здійснюється Урядом, а у складі його секретаріату функціонують спеціалізовані підрозділи. Як правило, вони входять до складу або тісно пов'язані з державними органами (установами) з питань національної безпеки та кризового менеджменту, а до їхніх повноважень входить забезпечення таких процесів, як:

- розробка відповідних нормативно-правових актів, інструкцій, рекомендацій для різних цільових груп (міністерств і відомств, громад, населення, бізнесу тощо);
- організація багаторівневої оцінки загроз та прогнозування надзвичайних і кризових ситуацій;
- всеохоплююче планування заходів безпеки на всіх етапах (до, під час і після кризи) та розвитку необхідних спроможностей;
- розвиток державно-приватного партнерства;
- організація цільових тренінгів і навчань з метою поширення необхідних знань і навичок;
- створення стійких міжвідомчих комунікацій, а також мереж за участю наукових установ і представників громадськості з питань забезпечення стійкості;
- організація міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

Наприклад, у Великій Британії координація державної політики щодо розвитку національної стійкості здійснюється Офісом Кабінету міністрів через радника з питань національної безпеки (National Security Adviser, NSA), який очолює Секретаріат з питань

національної безпеки (National Security Secretariat, NSS)². Важливу роль відіграє Секретаріат з надзвичайних ситуацій (Civil Contingencies Secretariat, CCS) у складі NSS³. Він співпрацює з Комітетом з питань надзвичайних ситуацій Кабінету міністрів (Civil Contingencies Committee, CCC), підкомітетом Ради національної безпеки Великої Британії з питань стійкості (Ministerial Sub-Committee on Resilience, National Security Council) та іншими уповноваженими органами.

Головною функцією CCS є координація діяльності департаментів Офісу Кабінету міністрів з питань забезпечення національної стійкості. До його повноважень належать, зокрема, проведення національної оцінки ризиків та ведення Національного реєстру ризиків, державне планування у сфері цивільного захисту і безпеки, а також розвитку необхідних спроможностей, формування і реалізація політики безпеки і стійкості національної інфраструктури та корпоративної стійкості у приватному секторі⁴.

Головними завданнями у сфері забезпечення національної стійкості визначаються насамперед нарощування спроможностей з метою профілактики і протидії загрозам, мінімізації та швидкого подолання їх наслідків; підвищення стійкості державного управління й інфраструктури Великої Британії до деструктивного впливу звичайних і нетрадиційних загроз; забезпечення безперебійного функціонування центрального уряду, його здатності вирішувати складні завдання щодо попередження загроз та мінімізації уразливостей; завчасне поширення інформації про наявні та потенційні кризові ситуації.

У Нідерландах координацію діяльності з розбудови національної стійкості на стратегічному рівні здійснює Уряд через Керівний

² Memorandum from the Civil Contingencies Secretariat. 09.01.2002. www.parliament.uk. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmdfence/518-i/2011602.htm>.

³ Preparation and planning for emergencies. www.gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme>.

⁴ Civil Contingencies Secretariat (2019). University of Cambridge, Centre for science and policy. csap.cam.ac.uk. URL: <http://csap.cam.ac.uk/organisations/civil-contingencies-secretariat/>.

комітет з питань національної безпеки (Stuurgroep Nationale Veiligheid, SNV) та його секретаріат⁵.

SNV є національною платформою розвитку національної стійкості⁶, оскільки до його складу входять керівники всіх міністерств і відомств держави, а також долучаються неурядові організації, представники бізнесу і громадянського суспільства як радники. Секретаріат SNV функціонує при Міністерстві внутрішніх справ та у справах Королівства. Комітет призначений для узгодження на рівні уряду позицій у сфері національної безпеки і стійкості, а також забезпечення відповідності дій на всіх рівнях, відповідає за цілісність стратегічної політики у сфері національної безпеки та її реалізацію. Головою SNV є Державний директор з питань безпеки Міністерства внутрішніх справ та у справах Королівства.

Підтримку координаційної функції SNV здійснює Міжвідомча робоча група з питань національної безпеки (Interagency werkgroep voor nationale veiligheid, IWNV), підзвітна SNV. До її складу входять різнопрофільні експерти всіх міністерств та відомств країни.

На вищому міністерському рівні таку функцію виконує Національний координатор з питань боротьби з тероризмом і безпеки (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV)⁷, що діє при Міністерстві юстиції та безпеки (Ministerie van Justitie en Veiligheid) і підпорядкований міністрові цього державного органу. NCTV забезпечує координацію та обмін інформацією між усіма суб'єктами у сфері національної безпеки, відповідає за надійне функціонування механізмів антикризового управління, контролює відповідність антикризової політики вимогам національного законодавства, угодам про міжнародне співробітництво та правовим механізмам ЄС.

У Норвегії вищий рівень відповідальності, включаючи політичну, за здійснення контролю й управління у сфері забезпечення готовності до реагування на загрози і надзвичайні ситуації (як основу національної стійкості) покладено на Кабінет

⁵ Instellingsbesluit Stuurgroep Nationale Veiligheid. *wetten.overheid.nl*. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027277/2010-02-23>.

⁶ Netherlands, the National Platform. *www.preventionweb.net*. URL: <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/list/v.php?id=122>.

⁷ De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). *www.nctv.nl*. URL: <https://www.nctv.nl/organisatie>.

міністрів. За рішенням Прем'єр-міністра Норвегії відповідна робота може здійснюватися через Урядовий комітет з питань безпеки, основними учасниками якого є Прем'єр-міністр та міністри зовнішніх справ, оборони та фінансів, а до її забезпечення долучається Офіс Прем'єр-міністра.

Органом, який здійснює адміністративну координацію на вищому міністерському рівні, є Рада з надзвичайних ситуацій, до складу якої входять 5 постійних членів: Урядовий секретар Офісу Прем'єр-міністра, Генеральний секретар Міністерства зовнішніх справ, постійні заступники Генеральних секретарів Міністерства юстиції та громадської безпеки, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства оборони, а також можуть бути включені за потреби представники інших установ. Основними функціями Ради з надзвичайних ситуацій є оцінка безпекового середовища; координація дій за різними напрямками, а також інформації для населення, медіа тощо; оперативне визначення відповідальних та порядку взаємодії у складних ситуаціях. На засіданнях Ради, як правило, головує представники Міністерства юстиції та громадської безпеки (Justis og beredskapsdepartementet), яке виконує роль основного національного координатора з питань кризового менеджменту⁸.

У Швеції координацію державної політики у сфері кризового менеджменту (як основного елемента забезпечення національної стійкості) на загальнонаціональному рівні здійснює Шведське агентство з цивільних надзвичайних ситуацій (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB).

З огляду на те, що основна відповідальність за планування та імплементацію заходів щодо зниження ризиків і кризовий менеджмент у Швеції покладена на місцеві муніципалітети, уповноважені органи більш високого рівня – регіонального і національного (зокрема, зазначене Агентство) підключаються у випадках, коли на місцевому рівні неможливо впоратися з надзвичайною або кризовою ситуацією.

Шведське агентство з цивільних надзвичайних ситуацій є урядовою організацією, уповноваженою забезпечувати готовність

⁸ Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway. 2018. Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Ministry of Justice and Public Security. www.regjeringen.no. URL: <https://www.regjeringen.no/en/find-document/dep/FD/Handbooks-and-brochures/2018/support-and-cooperation/id2605017/>.

до реагування на надзвичайні ситуації, розвиток антикризового управління, цивільного захисту й оборони, кібербезпеки, планування та організації навчань і тренувань, проведення конкретних операцій у тісній співпраці з міністерствами, муніципалітетами, графствами, приватним сектором Швеції. Очолює Агентство генеральний директор, призначений урядом. До структури MSB входять такі підрозділи: Департамент з питань підготовки до надзвичайних ситуацій та цивільної оборони; Департамент з цивільного захисту та запобігання нещасним випадкам; управління з операцій; управління з питань кібербезпеки та безпеки комунікацій та інші⁹.

У Новій Зеландії уряд несе основну відповідальність за національну безпеку та стійкість. Комітет зовнішніх відносин та безпеки Кабінету міністрів (Cabinet External Relations and Security Committee, ERS) відповідає передусім за розгляд стратегічних, політичних та законодавчих питань, що стосуються національної безпеки, зовнішніх справ, оборони (за винятком закупівель у галузі оборони), стійкості та значних небезпек. ERS координує та спрямовує загальнонаціональні заходи реагування на значні кризи або обставини, що впливають на національну безпеку. ERS очолюється Прем'єр-міністром і включає старших міністрів, у т.ч. фінансів, оборони, економічного розвитку, охорони здоров'я, мовлення, зв'язку та цифрових ЗМІ, закордонних справ, а також генерального прокурора, очільників поліції, спецслужб, митниці, імміграції та інших посадових осіб за потреби¹⁰.

Загалом, питання організації діяльності у сфері забезпечення національної стійкості регулюються у зазначених країнах розгалуженим законодавством. Крім профільних законів, у яких визначаються повноваження і відповідальність різних державних органів, порядок їх взаємодії у різних умовах (зокрема, у мирний і у воєнний час), розроблені ще різноманітні інструкції і рекомендації для різних цільових аудиторій (міністерств і відомств, місцевих громад, навчальних закладів, певних груп населення тощо). Такі документи визначають, як слід готуватися до надзвичайної ситуації

⁹ Building Resilience in the Nordic Region. A Swedish perspective. 2019. www.msb.se. URL: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28840.pdf>. Publ. no. MSB1395 – May 2019.

¹⁰ 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>.

або кризи, які доцільно сформувати резерви, як планувати антикризові заходи, проводити навчання і тренування, що робити під час і після кризи тощо.

2. Проблеми оцінювання стану національної безпеки і стійкості

Оцінювання стану національної безпеки й стійкості є однією із важливих функцій держави. Постійний моніторинг безпекового середовища виступає невід'ємною складовою частиною процесу забезпечення національної безпеки та потребує належної організації і постійного фахового експертно-прогнозного супроводу.

Слід зауважити, що загально визначених критеріїв оцінювання національної стійкості наразі немає. Навколо цього питання точиться багато дискусій. Загалом можна стверджувати, що наявні методики дають змогу опосередковано оцінювати сфери та чинники, які мають значний вплив на формування як національної безпеки, так і стійкості, а також виявляти загрозливі тенденції й уразливості. У більш узагальненому вигляді ці методики оцінюють стабільний розвиток країни у розрізі окремих компонентів, серед яких – національна безпека і стійкість та інші.

Сучасна світова практика оцінювання стану безпеки держави і суспільства ґрунтується на використанні спеціальних індикаторів (індексів), які дають змогу аналізувати безпекову ситуацію або зміни, що відбуваються в окремих сферах життєдіяльності держави і суспільства. Основною метою застосування такої методики є оцінка поточного стану справ, розробка прогнозу найбільш імовірного розвитку ситуації, а також вироблення стратегії і плану дій щодо її позитивного вирішення.

Проведений аналіз дає змогу виділити два основні підходи, які використовуються у провідних країнах світу та передбачають застосування спеціальних індикаторів (індексів) сталого розвитку держави і суспільства:

Перший. Побудова системи індикаторів (індексів), за допомогою яких можна судити про окремі аспекти стану та розвитку певних сфер життєдіяльності держави і суспільства, наприклад:

- задоволеність громадян ступенем захищеності своїх конституційних прав і свобод, особистих та майнових інтересів, зокрема, від злочинних посягань;
- вага сучасних зразків озброєння, військової та спеціальної техніки у структурах сектору безпеки й оборони країни;
- валовий внутрішній продукт на душу населення;

- рівні інфляції та безробіття;
- очікувана тривалість життя;
- частка видатків у валовому внутрішньому продукті на розвиток науки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо;
- частка території країни, яка не відповідає визнаним екологічним нормативам;
- децильний коефіцієнт диференціації доходів і споживання (співвідношення доходів 10% найбагатшого населення до доходів 10% найбіднішого; або середньодушових обсягів споживання товарів та послуг) та інші.

Другий. Визначення інтегральних (агрегованих) індексів з метою комплексної оцінки сталого розвитку країни. Основна вада такого підходу полягає у тому, що практично неможливо чітко визначити вагу вихідних показників щодо оцінки загального стану безпеки і стійкості держави й суспільства без втрати їхньої значущості, а тому складно уникнути суб'єктивності.

Натепер у світі відсутній загальноприйнятій науково обґрунтований кількісний показник (індекс), який би об'єктивно вимірював загальний стан національної безпеки і стійкості держави і суспільства. Проте багатьма країнами світу та міжнародними організаціями досить широко використовуються різноманітні методики, які дають змогу опосередковано, через аналіз окремих аспектів суспільно-політичного, економічного, екологічного, гуманітарного та інших напрямів розвитку країни робити висновки щодо стану національної або регіональної безпеки загалом.

Серед наявних показників, які розраховуються на основі комплексного аналізу і дають змогу в узагальненому вигляді оцінювати важливі компоненти національної безпеки і сталого розвитку країни, слід зазначити, зокрема, такі:

Індекс сталого суспільства (The Sustainable Society Index) – комбінований показник Фонду сталого суспільства (Sustainable Society Foundation), який оцінює досягнення країн у сфері сталого розвитку.

У 2016 р. Україна посідала у цьому індексі такі позиції: за рівнем людського благополуччя – 36 місце серед 154 країн (у 2006 р. – 33), за рівнем екологічного благополуччя – 85 місце (у 2006 р. – 106), за рівнем економічного благополуччя – 130 місце (у 2006 р. – 44)¹¹.

¹¹ Sustainable Society Index. Sustainable Society Foundation. www.ssfindex.com. URL: <http://www.ssfindex.com/results/ranking-all-countries/>.

Worldwide Governance Indicators (WGI) – узагальнений показник, розроблений Світовим банком, який характеризує успішність урядування та політичну стабільність в окремих країнах світу.

Позиції України у відповідних рейтингах у 2018 р. були такі: участь в управлінні і підзвітність – 44,83 бала зі 100 (у 2008 р. – 50,48), політична стабільність і відсутність насилля (тероризму) – 6,19 (у 2008 р. – 45,67), ефективність урядування – 38,46 (у 2008 р. – 27,18), якість регуляторної політики – 44,23 (у 2008 р. – 33,01), верховенство права – 24,04 (у 2008 р. – 27,40), боротьба з корупцією – 18,27 (у 2008 р. – 19,90)¹².

Наведені показники свідчать про наявність низки загрозливих тенденцій і уразливостей, які слід брати до уваги, розробляючи заходи щодо забезпечення національної безпеки і стійкості.

3. Стан та перспективи організаційного забезпечення розбудови національної стійкості в Україні

Україна має значний потенціал стійкості, а також окремі системи і механізми, які дають змогу здійснювати заходи кризового менеджменту у надзвичайних ситуаціях, реагувати на різні загрози тощо. Так, наша країна має досвід подолання надзвичайних і кризових ситуацій, які супроводжувалися появою значної кількості внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, йдеться про наслідки техногенної катастрофи на Чорнобильській АЕС, окупації АР Крим, збройної агресії на Донбасі. Загалом, уповноважені органи, служби та національні системи впоралися з відповідними масштабними проблемами, не було допущено паніки та дестабілізації ситуації в країні. Водночас проявилися суттєві вади в організації процесів взаємодії і координації дій різних державних і недержавних установ та деякі інші.

Для України організаційне забезпечення розбудови національної стійкості означає, передусім, формування сталих зв'язків між державою і населенням, удосконалення механізмів державного управління з метою набуття ними більшої гнучкості, певний перерозподіл повноважень у сфері національної безпеки задля

¹² Worldwide Governance Indicators. *worldbank.org*. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

підвищення рівня готовності та ефективності реагування на загрози тощо¹³.

Наявні нині в Україні державні системи (у сфері реагування на надзвичайні ситуації, боротьби з тероризмом, забезпечення воєнної і цивільної безпеки, мобілізаційного забезпечення, формування державних резервів та інші) становлять основу, навколо якої доцільно розбудовувати національну стійкість, не руйнуючи їх, а розвиваючи і доповнюючи новими компонентами.

Слід визнати, що системні механізми забезпечення національної стійкості наразі не сформовані. Виходячи з аналізу безпекової ситуації в Україні та розвитку відповідних спроможностей, можна встановити, що основними напрямками розбудови національної стійкості мають бути такі:

– удосконалення кризового менеджменту (у т.ч. з урахуванням 7 базових рекомендацій НАТО, а саме: 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);

- стійкість громад;
- економічна стійкість;
- суспільна стійкість.

Надзвичайно велике значення має забезпечення належної взаємодії і координації діяльності всіх державних і недержавних учасників процесів у сфері забезпечення національної стійкості на різних етапах – до, під час і після кризи. З огляду на це в Україні необхідно на законодавчому рівні визначити національного координатора відповідних процесів, структуру його допоміжних органів, загальну схему розподілу відповідальності і повноважень державних органів за напрямками забезпечення національної стійкості.

Виходячи з особливостей конституційного розподілу повноважень між основними гілками влади в Україні, вкрай актуальним завданням є налагодження ефективної співпраці між

¹³ Резнікова О.О. Особливості формування державної політики за принципами національної стійкості. *Вісник Львівського університету. Серія «Філософсько-політологічні студії»*. 2018. № 18. С. 349–353.

Кабінетом Міністрів України та Радою національної безпеки і оборони України як ключовими колегіальними органами найвищого рівня у сфері національної безпеки і кризового менеджменту, наділеними функціями координації органів державної влади. Це сприятиме поєднанню зусиль органів виконавчої влади та інших органів державної влади, передусім сектору безпеки і оборони, які не входять до складу Уряду. Також має бути посилена роль Секретаріату КМУ та Апарату РНБО України щодо забезпечення координації діяльності у сферах національної безпеки і стійкості, а у структурі цих органів мають бути утворені спеціальні підрозділи, відповідальні за відповідне коло питань.

За результатами аналізу положень Конституції України¹⁴, Закону України «Про національну безпеку України»¹⁵, Кодексу цивільного захисту України¹⁶ встановлено, що функції координації діяльності різних органів державної влади у сферах національної безпеки і цивільного захисту населення є розподіленими між Кабінетом Міністрів України та РНБО залежно від ситуації. Водночас можливість залучення до протидії загрозам недержавних учасників і населення та координація такої діяльності законодавством України чітко не визначені.

Базуючись на наявних спроможностях української держави, можна запропонувати таку перспективну модель організаційного забезпечення розбудови національної стійкості, як наведена на рисунку 1.

¹⁴ Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. (Редакція від 01.01.2020).

Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 34–35, ст. 458. (Редакція від 01.01.2020).

¹⁵ Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 31, ст. 241.

¹⁶ Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 34–35, ст. 458. (Редакція від 01.01.2020).

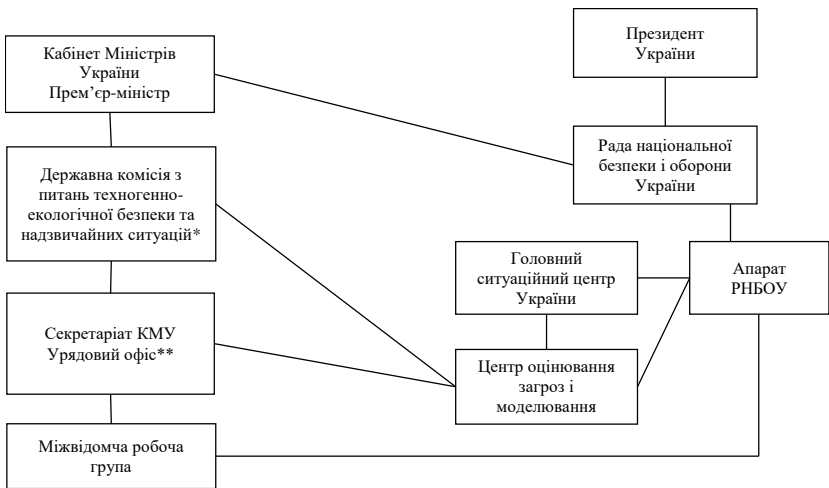


Рис. 1. Схема організаційного забезпечення координації діяльності з розбудови національної стійкості (на стратегічному рівні)

*Примітки: * Функції й повноваження Державної комісії мають бути розширені, можлива її трансформація. ** Урядовий офіс, до повноважень якого будуть віднесені питання координації державних політик, стратегічного планування, кризового менеджменту та розбудови національної стійкості. Джерело: побудовано авторами*

Визначаючи національним координатором процесів розбудови національної стійкості в Україні Уряд, автори виходили з того, що матеріальні, фінансові, організаційні можливості сконцентровані переважно у виконавчій гілці влади, а також значна частина роботи у сфері кризового менеджменту вже ведеться у системі Кабінету Міністрів України.

Також було враховано, що відповідно до Кодексу цивільного захисту України для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, головою якої згідно з Положенням про неї є за посадою Прем'єр-міністр України. З огляду на викладене, доцільно розглянути можливість розширення її повноважень, зокрема, щодо забезпечення всеохоплюючого планування заходів безпеки на всіх

етапах (до, під час і після надзвичайної ситуації) та розвитку необхідних спроможностей, а також здійснення координації заходів у сфері забезпечення безпеки і стійкості об'єктів критичної інфраструктури.

Для організаційного забезпечення відповідної діяльності Кабінету Міністрів України та зазначеної Державної комісії у Секретаріаті КМУ доцільно сформувати профільний Урядовий офіс. А його робочим органом могут стати міжвідомча робоча група, яка вже утворена під егідою Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України¹⁷. Пропонується розробити нормативно-правовий акт, яким затвердити її Положення і посадовий склад у розрізі міністерств і відомств.

Слід також звернути увагу, що важливу роль у забезпеченні національної стійкості відіграє ефективна система оцінювання загроз і прогнозування надзвичайних ситуацій. Організацію такої роботи доцільно покласти на спеціально утворений при Апараті РНБО України підрозділ, який у своїй роботі користуватиметься, зокрема, ресурсами Головного ситуаційного центру України, акумулюватиме інформацію уповноважених державних органів, які здійснюють оцінку загроз у сферах їх компетенції, зацікавлених наукових та недержавних установ, використовуватиме новітні методи і технології оцінювання загроз і прогнозування кризових ситуацій тощо.

Крім того, з урахуванням досвіду протидії гібридній агресії доцільно уточнити механізми координації діяльності органів державної і місцевої влади із залученням недержавних установ і населення в умовах кризових ситуацій, воєнного або надзвичайного стану та в особливий період. Слід зауважити, що нині багато країн запроваджують універсальні механізми координації і взаємодії органів державної і місцевої влади, які можуть у максимальному наближеному вигляді застосовуватися як у мирний, так і у воєнний час (за принципом *as similar as possible*).

Серед інших важливих форм організації діяльності з розбудови національної стійкості, які потребують розробки і запровадження в Україні, доцільно зазначити такі як:

¹⁷ Указ Президента України від 30 жовтня 2019 року № 784 «Питання Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784/2019> (дата звернення: 10.02.2020).

– національна мережа уповноважених державних органів і наукових установ з питань стратегічного аналізу;

– постійно діючі механізми взаємодії органів державної і місцевої влади, неурядових організацій, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості (на національному і місцевому рівнях);

– постійно діючі двосторонні канали комунікацій держави з населенням, а також поширення необхідних знань та ін.

ВИСНОВКИ

Питання розбудови національної стійкості є дуже актуальним для України з огляду на широкий спектр загроз, що постали перед нею. У практичній площині пріоритетними завданнями є визначення концептуальних засад цього процесу, формування відповідних систем правового й організаційного забезпечення, визначення критеріїв оцінки ситуації і динаміки у відповідній сфері тощо.

Відповідний напрям досліджень є досить новим для українського наукового й експертного середовища. На цьому етапі дуже важливо запровадити єдину термінологію і поширити розуміння концепту стійкості та особливостей його імплементації у сфері національної безпеки. А формування державної політики у відповідній сфері має супроводжуватися фаховою науковою експертизою. Доцільно вивчати кращі іноземні практики, але не копіювати їх, а імплементувати з урахуванням національних інтересів і особливостей розвитку.

Необхідно закріпити мету і завдання розбудови національної стійкості України на рівні стратегічних і програмних актів, зокрема, у Стратегії національної безпеки України. На державному рівні доцільно розробити і поширити рекомендації щодо забезпечення національної стійкості в Україні та формування відповідних механізмів.

Має бути налагоджена ефективна взаємодія між Кабінетом Міністрів України та Радою національної безпеки і оборони України з питань розбудови національної стійкості, а також визначений національний координатор цих процесів на стратегічному рівні.

Слід запровадити систему багаторівневої національної оцінки ризиків і загроз у сфері національної безпеки; сформувати єдину нормативно-правову базу у сфері планування та реагування на

кризові ситуації і загрози, визначити порядок координації зусиль у цій сфері всіх зацікавлених сторін; розробити й запровадити ефективні постійно діючі двосторонні канали комунікацій органів публічної влади всіх рівнів з громадянським суспільством, бізнесовими структурами, міжнародними партнерами з питань забезпечення національної стійкості України.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується питання теоретико-методологічного осмислення концепції національної стійкості в Україні у контексті особливостей нинішнього етапу державотворення та швидких змін у глобальному безпековому середовищі.

Проаналізовано ступінь наукової розробленості проблем формування національної стійкості у вітчизняній і зарубіжній літературі. Визначено, що на цей час актуальними залишаються питання інтегрованого підходу до забезпечення сталого розвитку з урахуванням аспектів безпеки і стійкості, удосконалення методології оцінювання ризиків і небезпек, розбудови систем організаційного забезпечення і раннього попередження загроз тощо.

Авторами вивчено іноземний досвід координації діяльності щодо забезпечення національної стійкості, зокрема, на прикладі Великої Британії, Нідерландів, Норвегії, Швеції, Данії, Естонії та Нової Зеландії.

Виокремлено два основні методологічні підходи, які використовуються у провідних країнах світу для узагальненого оцінювання різних аспектів сталого розвитку держави і суспільства, у т.ч. національної безпеки і стійкості.

Проаналізовано сучасний стан організаційного забезпечення національної стійкості в Україні, досліджені визначені законодавством кола повноважень основних державних інститутів щодо координації відповідної діяльності. Визначені проблемні питання взаємодії різних суб'єктів забезпечення національної стійкості, а також основні напрями її розбудови.

На підставі аналізу наявних спроможностей української держави запропоновано авторську концептуальну модель організаційного забезпечення розбудови національної стійкості в Україні. Розроблені пропозиції щодо розвитку необхідних спроможностей, запровадження системи оцінювання загроз та прогнозування надзвичайних ситуацій, а також інших механізмів забезпечення національної стійкості.

ЛІТЕРАТУРА

1. The European Neighborhood Policy (ENP). *eeas.europa.eu*. URL: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en.
2. Memorandum from the Civil Contingencies Secretariat. 09.01.2002. *www.parliament.uk*. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmdfence/518-i/2011602.htm>.
3. Preparation and planning for emergencies. *www.gov.uk*. URL: <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme>.
4. Civil Contingencies Secretariat (2019). University of Cambridge, Centre for science and policy. *csap.cam.ac.uk*. URL: <http://csap.cam.ac.uk/organisations/civil-contingencies-secretariat/>.
5. Instellingsbesluit Stuurgroep Nationale Veiligheid. *wetten.overheid.nl*. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027277/2010-02-23>.
6. Netherlands, the National Platform. *www.preventionweb.net*. URL: <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/list/v.php?id=122>.
7. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). *www.nctv.nl*. URL: <https://www.nctv.nl/organisatie>.
8. Support and Cooperation. A description of the total defence in Norway. 2018. Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Ministry of Justice and Public Security. *www.regjeringen.no*. URL: <https://www.regjeringen.no/en/find-document/dep/FD/Handbooks-and-brochures/2018/support-and-cooperation/id2605017/>.
9. Building Resilience in the Nordic Region. A Swedish perspective. 2019. *www.msb.se*. URL: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28840.pdf>.
10. 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>.
11. Sustainable Society Index. Sustainable Society Foundation. *www.ssfindex.com*. URL: <http://www.ssfindex.com/results/ranking-all-countries/>.
12. Worldwide Governance Indicators. *worldbank.org*. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.
13. Резнікова О.О. Особливості формування державної політики за принципами національної стійкості. *Вісник Львівського*

університету. Серія «Філософсько-політологічні студії». 2018. № 18. С. 349–353.

14. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. (Редакція від 01.01.2020).

15. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2018, № 31, ст. 241.

16. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 34–35, ст. 458. (Редакція від 01.01.2020).

17. Указ Президента України від 30 жовтня 2019 року № 784 «Питання Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784/2019> (дата звернення: 10.02.2020).

Information about authors:

Reznikova O. O.,

Candidate of Economic Sciences, Senior Research,
Head of the Strategic Planning Research Department
of the Center of Security Studies
National Institute for Strategic Studies
7a, Pyrogorova Str., 01030, Kyiv, Ukraine

Somin S. V.,

Doctor of Political Science, Professor,
Chief Researcher at the Department of Legal and Anti-corruption Policy
of the Center of Security Studies
National Institute for Strategic Studies
7a, Pyrogorova Str., 01030, Kyiv, Ukraine