

ПРОБЛЕМА ТЕРМІНОЛОГІЧНОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ У СФЕРІ РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

О. О. Резнікова, к.е.н., с.н.с., завідувач відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень НІСД

К. Є. Войтовський, головний консультант відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень НІСД

В аналітичній записці проаналізовано нормативно-правові документи України та визначено потребу у розробленні та впровадженні єдиного глосарію термінів у сферах національної безпеки та стійкості. Розроблено рекомендації щодо створення національного інформаційного порталу, а також визначення деяких ключових термінів.

Висновки і рекомендації

У зв'язку із започаткуванням в Україні низки нових процесів, пов'язаних із розбудовою національної стійкості, необхідно розробити і впровадити єдиний глосарій термінів у сферах національної безпеки і стійкості. При цьому слід виходити із загальноприйнятого розуміння концепту стійкості, а також існуючої у світі та в Україні практики. Ураховуючи зазначене, **рекомендується**:

1. Апарату Ради національної безпеки і оборони України спільно з Секретаріатом Кабінету Міністрів України опрацювати питання створення національного інформаційного порталу, на якому мають бути розміщені загальнонаціональний глосарій термінів у сферах національної безпеки та стійкості, відповідні галузеві глосарії, у т.ч. з питань управління надзвичайними ситуаціями, а також допоміжні інформаційно-аналітичні матеріали.

2. Кабінету Міністрів України при розробленні пропозицій щодо внесення змін до законодавства України стосовно врегулювання питань забезпечення національної стійкості передбачити такі визначення термінів:

національна стійкість - здатність держави і суспільства ефективно протидіяти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування до, під час і після кризи, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги;

національна система стійкості - комплексний механізм взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадянського суспільства, а також цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів,

які гарантують збереження безпеки і безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час і після кризи.

суб'єкти забезпечення національної стійкості - органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, структури громадянського суспільства, які є ініціаторами або учасниками процесів забезпечення національної стійкості;

стійкість в окремих сферах - здатність суб'єктів забезпечення національної стійкості ідентифікувати загрози, притаманні відповідній сфері, готуватись, реагувати на них у взаємодії з населенням, забезпечувати безперервність функціонування, розвиток спроможностей та післякризове відновлення;

організаційна стійкість - здатність організації, установи, підприємства ідентифікувати, готуватись, реагувати на загрози, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування до, під час і після настання кризової або надзвичайної ситуації для виживання і подальшого розвитку;

спроможність - поєднання всіх наявних ресурсів, сил і засобів громади, організації або галузі, а також організаційних механізмів для досягнення узгоджених цілей;

готовність - здатність швидко і належним чином реагувати на загрози та кризові ситуації;

уразливість - наявність проблем, вад, недоліків, які породжують або посилюють схильність до порушення функціональності, системних пошкоджень або піддатливості негативним впливам ризиків і загроз.

Обґрунтування

Низка стратегічних і програмних документів держави (Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392, Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2020 року № 203 (далі - РНП на 2020 рік), Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, тощо) визначили пріоритетними завдання щодо розбудови національної системи стійкості. У той же час, законодавство у сфері забезпечення національної стійкості в Україні ще не сформоване, а отже існує проблема термінологічної і концептуальної невизначеності, що ускладнює реалізацію поставлених завдань.

Системний аналіз законодавства України, зокрема законів України “Про національну безпеку України”, “Про оборону України”, “Про Збройні Сили України”, “Про боротьбу з тероризмом”, “Про Службу безпеки України”, а також Стратегії національної безпеки України (2020), РНП на 2020 рік, Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки тощо, дозволив дійти таких висновків.

1. Нині в українському законодавстві відсутні визначення широко вживаних у сфері національної безпеки термінів “національна стійкість”, “національна система стійкості”, “спроможність”, “готовність”, “уразливість” та деяких інших. Це

призводить до різночитань при постановці та реалізації відповідних завдань.

2. У низці нормативно-правових актів України зустрічаються згадки або визначення певних термінів, пов'язаних зі стійкістю, але вони мають специфічний характер, оскільки відносяться до різних сфер (галузей). Це обумовлено тим, що загалом термін *“стійкість”* є багатозначним і потребує уточнення щодо сфери його застосування.

Зокрема, поняття, що мають відношення до стійкості в окремих сферах, застосовуються у таких законодавчих та нормативних актах України: Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р (*“стійкість критичної інфраструктури”*, *“стійкість громад”*); Указі Президента України від 30 вересня 2019 року № 722 *“Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року”* (*“екологічна стійкість міст”*); РНП на 2020 рік (*“фінансова стійкість”*, *“соціальна стійкість”*, *“стійкість інфраструктури”*, *“завадостійкість”*, *“стійка мережа”*, *“стійка громада”*, *“стійкий зв'язок”*, *“стійке управління”*); Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки (*“стійкість до катаклізмів”*, *“стійке зростання рівня якості життя”*, *“стійкі до перепадів температури види”*) тощо.

3. Системний підхід до розбудови національної стійкості застосовано лише в декількох нормативно-правових документах України. Зокрема, у Стратегії національної безпеки України (2020) *“стійкість”* згадується як одна з трьох її засад, а в пункті 47 наведено визначення *“національної стійкості”*. У РНП на 2020 рік визначено мету впровадження *“національної системи стійкості”*, а Ціль 1.6.4 цього документу вимагає її створення до кінця 2025 року.

Слід зауважити, що словосполучення *“національна система стійкості”* використовується у цих та інших нормативно-правових документах України у значенні *“система забезпечення національної стійкості”*, яка являє собою організаційний і нормативно-правовий механізм, що упорядковує діяльність суб'єктів системи у рамках визначеної моделі та національних інтересів.

Само по собі поняття *“національна стійкість”* має системний характер, що передбачає існування *системи національної стійкості*, а отже наявність її компонентного складу (суб'єкти і об'єкти стійкості), взаємозв'язків між елементами, мети і функцій системи та її елементів, законів розвитку (критерії, закономірності, рівні) тощо.

4. У деяких нормативно-правових актах України зустрічаються терміни, близькі за значенням до поняття *“стійкість”*, а саме: *“живучість”* і *“надійність”*. Вони, як правило, визначають певні характеристики технічних систем та їх здатність протистояти окремим загрозам.

Зокрема, поняття *“живучість”* використовується переважно у словосполученнях *“живучість енергосистеми/корабля/судна”* у Кодексі системи передачі (постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 14.03.2018 № 309), Положенні про корабельну службу у Військово-Морських Силах Збройних Сил України (наказ Міноборони України від 25.11.2003 № 415), Інструкції з боротьби за живучість суден внутрішнього плавання (наказ

Мінтрансв'язку України від 04.11.2004 № 963), Правилах охорони праці під час виконання суднобудівних та судноремонтних робіт (наказ Мінсоцполітики України від 20.09.2017 № 1491) тощо.

У законах України “Про оборону України”, “Про боротьбу з тероризмом”, Стратегії національної безпеки України, РНП на 2020 рік та додатках до неї термін “живучість” зустрічається у словосполученнях “живучість об’єктів / арсеналів, баз, складів”, а термін “надійність” та його похідні зустрічаються у словосполученнях “надійність доступу / керівництва, функціонування, захисту”; “рівень надійності”; “надійна система / відсіч”; “надійний партнер / алгоритм, доступ, механізм контролю, канал комунікації”.

5. Запровадження концепту стійкості у сфері національної безпеки України, а також реалізація завдань щодо розбудови національної системи стійкості потребує також визначення на законодавчому рівні й низки інших пов’язаних термінів, наприклад “спроможність”, “уразливість”, “готовність”.

Специфічні визначення терміну “спроможність”, що мають відношення до певної сфери, зустрічаються зокрема у Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони (постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 941) (“спроможність оперативна, бойова, спеціальна”); Порядку проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом (Указ Президента України від 09.07.2019 № 506) (“спроможність суб’єктів боротьби з тероризмом”); Порядку проведення огляду оборонно-промислового комплексу (постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 490) (“спроможності оборонно-промислового комплексу”); Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти (наказ МОН України від 16.04.2018 № 367) (“спроможність закладу освіти”) тощо. Всі ці визначення мають певні відмінності.

Крім того, у законах України “Про національну безпеку України”, “Про Збройні Сили України”, Стратегії національної безпеки України (2020), РНП на 2020 рік та додатках до неї, Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки термін “спроможність” та його похідні зустрічаються у словосполученнях, які не мають пояснень: “спроможність (сил, частин, підрозділів, держави, регіонів, громад, системи кібербезпеки, органів, осіб, населення, поліції, персоналу, складових сектору безпеки і оборони, інститутів, агенцій, комунікацій)”; “спроможність (протистояти, функціонувати, виконувати, здобувати, ідентифікувати)”; “(інституційна, фінансова, економічна, технічна, пропускна, купівельна) спроможність”; “спроможності (виробничі, технологічні, військово-морські, оперативні бойові, оборонні, розвідувальні, безпекові, об’єднані)”; “спроможності (співробітництва, з управління військами/силами, до виконання завдань)”; “спроможне місцеве самоврядування”; “спроможна територіальна громада”; “(нарощування, набуття, розвиток, оцінювання, удосконалення, планування, посилення) спроможностей”.

Специфічні визначення терміну “уразливість” (у т.ч. у формі “вразливість” та у словосполученнях) зустрічаються зокрема в Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України (наказ МВС України від 11.12.2017 № 1007);

Вимогах з безпеки та захисту інформації до кваліфікованих надавачів електронних довірчих послуг та їхніх відокремлених пунктів реєстрації (наказ Адміністрації Держспецзв'язку від 14.05.2020 № 269); Концепції боротьби з тероризмом в Україні (Указ Президента України від 05.03.2019 №53) тощо. Ці визначення також мають відмінності з урахуванням специфіки відповідної сфери.

Крім того, у Стратегії національної безпеки України (2020), РНП на 2020 рік термін *“уразливість”* та його похідні зустрічаються у словосполученнях, які не мають пояснень: *“уразливості (зовнішні, внутрішні, до загроз)”*; *“вразливість (жінок, об'єктів, моделі охорони кордону)”*; *“(соціально) вразливі (групи, регіони, категорії споживачів)”*.

Специфічні визначення терміну *“готовність”* (у т.ч. у словосполученнях) зустрічаються зокрема у Правилах авіаційного пошуку і рятування в Україні (наказ МВС України від 16.03.2015 № 279); Інструкції з боротьби за живучість суден внутрішнього плавання (наказ Мінтрансзв'язку України від 04.11.2004 № 963); Вимогах до визначення порядку дій персоналу підрозділу фізичного захисту, персоналу підрозділу обліку та контролю ядерних матеріалів в умовах надзвичайних і кризових ситуацій (спільний наказ Міненерговугілля України та МНС України від 15.09.2011 № 501/1001) тощо.

Крім того, у законах України *“Про оборону України”*, *“Про національну безпеку України”*, *“Про Збройні Сили України”*, а також у Стратегії національної безпеки України (2020), у РНП на 2020 рік та додатках до неї, у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки термін *“готовність”* та його похідні зустрічаються у словосполученнях: *“готовність (держав, військ, сил, засобів, складових, комплексу, населення, органів, підприємств, установ, організацій, району)”*; *“готовність (до дії, до виконання завдань, до реагування, до відсічі, до застосування, до запобігання, до захисту)”*; *“(підтримання, оцінювання, оцінка, режим, рівень) готовності”*; *“мобілізаційна готовність”*, *“боеготовність”*.

Зазначене свідчить, що різноманіття і неузгодженість термінів у сфері забезпечення стійкості, які використовуються в українському законодавстві і професійній літературі, не сприяють єдиному розумінню завдань, які визначаються керівництвом держави, та їх ефективній реалізації. Вирішити цю проблему покликане розроблення відповідного глосарію та його схвалення для загальнонаціонального використання.

Доцільним є створення національного порталу, на якому мають бути розміщені як зазначений загальнонаціональний глосарій термінів у сферах національної безпеки та стійкості, так і галузеві глосарії, зокрема з управління надзвичайними ситуаціями. Це сприятиме спільному розумінню визначень і взаємозв'язків між термінами, єдності і несуперечливості термінології, знизить ризик помилок у комунікаціях.

У більшості держав та міжнародних організацій, які останнім часом приділяють значну увагу питанням розбудови національної стійкості, для усунення плутанини та різночитань при розробці керівних документів, які їх регулюють, уже створені й використовуються відповідні глосарії. При цьому існують як тезауруси, у яких наводиться тлумачення та визначення всіх термінів і понять, що використовуються в галузі, так і спеціальні глосарії до окремих доповідей, статей, документів тощо.