



Аналітична записка
 Серія «Національна безпека», № 8, 2020

ЩОДО КОНЦЕПЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УКРАЇНІ

О. О. Резнікова, к. е. н., с. н. с., засл. економіст України,
 завідувач відділу проблем стратегічного планування
 Національного інституту стратегічних досліджень
 К. Є. Войтовський, головний консультант
 Відділу проблем стратегічного планування
 Національного інституту стратегічних досліджень

Розбудова національної стійкості є одним із пріоритетних напрямів політики національної безпеки України на сучасному етапі. Це обумовлено необхідністю забезпечення готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз різного походження, а також безперервності основних процесів у державі. Україна має значний потенціал стійкості, що підтверджується досвідом її протидії гібридній агресії. Проте системні механізми забезпечення національної стійкості наразі не сформовані. Їх запровадження сприятиме водночас посиленню і розвитку системи забезпечення національної безпеки України. Розробка і реалізація комплексних стратегічних рішень у цій сфері потребує належного наукового обґрунтування, у першу чергу, щодо визначення концепції забезпечення національної стійкості.

Висновки і рекомендації

Беручи до уваги складне безпекове середовище України та особливості розвитку держави і суспільства, при визначенні моделі забезпечення національної стійкості Україні не слід обмежуватися лише посиленням цивільної готовності і кризового менеджменту, у т.ч. у сфері безпеки критичної інфраструктури. Доцільно розробити і затвердити рішенням Ради національної безпеки і оборони України проект Концепції забезпечення національної стійкості, який визначив би, зокрема, основні напрями розбудови стійкості, національного координатора і структуру його допоміжних органів, загальну схему розподілу відповідальності й повноваження державних органів, запровадження низки нових системних механізмів, у т.ч. проведення багаторівневої національної оцінки ризиків і загроз у сфері національної безпеки та постійно діючих механізмів взаємодії органів державної та місцевої влади, неурядових організацій, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості, особливості правового забезпечення відповідних процесів тощо.

Обґрунтування

Концепція забезпечення національної стійкості визначається кожною країною індивідуально, виходячи з її національних інтересів, особливостей безпекового середовища, належності до певних міжнародних організацій, союзів тощо. На основі обраної моделі формуються відповідні системи організаційного і правового забезпечення.

У цілому забезпечення національної стійкості має характерні ознаки, що дозволяє оцінювати прогрес у відповідній сфері й відрізняє цей процес від інших. Передусім, йдеться про:

- комплексний підхід до протидії широкому спектру загроз;
- ефективну взаємодію державних органів (як сектору безпеки і оборони, так і інших), громад, бізнесу і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні їх наслідків, а також координацію такої діяльності;
- високий рівень обізнаності громадян і посадових осіб щодо характеру й актуальності загроз/небезпек, а також порядку дій у разі їх настання;
- високу готовність держави і суспільства до реагування на будь-які загрози і здатність чинити опір;
- безперервність основних процесів у державі (урядування, надання критично важливих для суспільства послуг, бізнес-процесів тощо);
- надійні і постійно діючі двосторонні канали комунікацій держави з населенням.

Усе це сприяє створенню (або посиленню) необхідних спроможностей і формує здатність суспільства і держави протистояти загрозам, швидко адаптуватися

до змін безпекового середовища і підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх уразливостей, а також швидко відновлюватися після кризи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні).

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

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

стратегічне планування і аналіз, метою яких є, зокрема, балансування багатьох конкуруючих інтересів, включаючи короткострокові та довгострокові, внутрішні та зовнішні, державні та приватні, фінансові та нефінансові, а також розвиток необхідних спроможностей. У провідних країнах світу до такої роботи, крім спеціально уповноважених органів, долучаються також наукові установи, а за потреби і 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 дозволяє 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 та місцевої влади, бізнесу, наукових установ, громадянського суспільства.

Загалом для розбудови національної стійкості може застосовуватися **широкий підхід**, коли принципи стійкості імплементуються в усі сфери національної безпеки і державного управління, включаючи економічну, соціальну, екологічну, суспільну, міжнародну та інші. Зокрема, такий підхід реалізовано у Нідерландах, Естонії, Фінляндії, Новій Зеландії. (Див. додаток)

Звужений підхід до забезпечення національної стійкості передбачає, що за основу береться вдосконалення кризового менеджменту у сфері захисту населення і 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 імплементовані у

системах кризового менеджменту, зокрема, таких країн, як Норвегія, Данія, Швеція, Велика Британія, США.

Звужений підхід до забезпечення національної стійкості можна часто спостерігати у країнах з розвинутою демократією і економікою, високим рівнем достатку, які мають розвинені безпекові спроможності, є членами потужних міжнародних союзів (ЄС та/або НАТО). У цілому 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 (повені, урагани тощо). Отже, підвищення рівня цивільної готовності, ефективності реагування і швидкості відновлення після надзвичайної ситуації/кризової події, як і забезпечення безперервності основних процесів у державі, є для цих країн більш актуальним завданням, ніж забезпечення консолідації суспільства або економічної та соціальної стійкості держави.

Можна спостерігати, що існуючі рекомендації НАТО та ЄС з питань забезпечення стійкості спрямовані, передусім, саме на посилення кризового менеджменту, у т.ч. шляхом запровадження концепції «total defence», яка передбачає залучення до процесу усіх цивільних, військових, державних та приватних установ, чіткий розподіл відповідальності й належну координацію дій до, під час і після кризової події, у мирний і воєнний час.

Розбудова національної стійкості та формування відповідних системних механізмів є одним із пріоритетних завдань для України. Підтримку в цьому напрямі готові надати стратегічні партнери України, у т.ч. НАТО й окремі країни-члени цієї організації. Водночас надані іноземними радниками рекомендації у цій сфері подеколи мають різноспрямований і фрагментарний характер. З метою ефективного використання обмежених ресурсів держави і раціонального використання іноземної допомоги доцільно визначити *концепцію забезпечення національної стійкості*. При цьому слід виходити з національних інтересів і потреб розвитку держави і суспільства, а також особливостей безпекового середовища України. Також доцільно враховувати, що Україні нині притаманний високий рівень ризиків і загроз практично в усіх сферах – внутрішній і зовнішній, соціально-економічній і суспільно-політичній, воєнній, екологічній та інших. Має місце багато уразливостей через недостатній рівень консолідації суспільства, неефективність державного управління, незавершеність реформування сектору безпеки і оборони та процесів децентралізації, системні вади національної економіки тощо.

З огляду на викладене концепція забезпечення національної стійкості в Україні має базуватися на широкому підході й не обмежуватися лише формуванням ефективної системи кризового менеджменту на основі систем захисту населення від надзвичайних ситуацій та безпеки об'єктів критичної інфраструктури.

Враховуючи, що розбудова національної стійкості є складним завданням,

вирішення якого передбачає залучення широкого спектру державних установ, Кабінету Міністрів України доцільно розробити проект відповідної Концепції та винести її на розгляд Ради національної безпеки і оборони України, як колегіального органу, що дає можливість поєднати зусилля органів виконавчої влади та інших органів державної влади, передусім сектору безпеки і оборони, які не входять до складу Уряду.

Крім загального бачення системи забезпечення національної стійкості, проект Концепції має визначити:

- основні напрями розбудови стійкості: удосконалення кризового менеджменту, стійкість громад, економічна стійкість, суспільна стійкість;
- національного координатора, структуру його допоміжних органів;
- загальну схему розподілу відповідальності та повноваження державних органів за визначеними напрямами забезпечення національної стійкості;
- особливості формування національної системи оцінювання загроз¹ і ведення національного реєстру/профілю загроз;
- формування національної мережі уповноважених державних органів і наукових установ з питань стратегічного аналізу;
- постійно діючі механізми взаємодії органів державної та місцевої влади, неурядових організацій, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості (на національному і місцевому рівнях);
- формування і функціонування постійно діючих двосторонніх каналів комунікацій держави з населенням, а також поширення необхідних знань;
- обов'язковість проведення періодичних міжвідомчих навчань і тренувань за участю населення та інших заходів з метою підвищення рівня обізнаності та готовності до реагування на широкий спектр загроз;
- особливості створення необхідних резервів і розвитку спроможностей у різних сферах;
- особливості правового забезпечення відповідних процесів, у т.ч. щодо:
 - законодавчого врегулювання питань стратегічного планування в державі з урахуванням принципів сталого розвитку, безпеки і стійкості;
 - створення єдиної нормативно-правової бази у сфері планування та реагування на кризові ситуації та загрози для скоординованих дій державних органів;
 - запровадження єдиних стандартів та рекомендацій (інструкцій) з окремих питань забезпечення національної стійкості.

¹ Слід відрізняти від національної оцінки ризиків, визначеної Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», яка є вузько спеціалізованим механізмом визначення ризиків виключно для цілей фінансового моніторингу.

Додаток

Імплементация принципів стійкості у системі забезпечення національної безпеки Нової Зеландії

Національна безпека визначається урядом Нової Зеландії² як стан, який дозволяє її громадянам жити впевнено, вільно від страху, максимально використовуючи можливості для покращення свого життя. Для цього необхідно забезпечити, передусім, захист і збереження життя людей, власності та інформації. В якості основних загроз розглядаються міждержавні (у т.ч. збройні) конфлікти, транснаціональна організована злочинність, інциденти у кіберпросторі, небезпеки природного та техногенного характеру, біологічні інциденти та пандемії.

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 їх наслідками, відновлюватись, адаптуватись, реорганізовуватись, вчитися на набутому досвіді та навіть процвітати в умовах змін.

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

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

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.

Виходячи з цього, система національної безпеки Нової Зеландії побудована на таких **принципах**:

- вона повинна враховувати всі суттєві ризики для громадян та держави;
- її цілі повинні досягатись у спосіб, що передбачає підзвітність уряду та його відповідальність за захист країни, її народу та інтересів при дотриманні громадянських свобод та верховенства права;

² National Security System. Handbook. August 2016. Retrieved from <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/dpmc-nss-handbook-aug-2016.pdf>

- рішення мають прийматися на найнижчому можливому рівні, з координацією на найвищому необхідному рівні;
- має здійснюватись 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**:

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

Управління ризиками національній безпеці та зміцнення стійкості країни є складним процесом, до якого долучається широкий спектр державних установ. Місцева влада, неурядові організації, приватний сектор та міжнародні організації також відіграють все більш важливу роль у забезпеченні національної безпеки і стійкості. Налагоджена ефективна координація, особливо стратегічного характеру, а також інформування громадськості.

Центральний уряд Нової Зеландії несе основну відповідальність за національну безпеку:

- у нормальних умовах - підтримує впевненість суспільства в тому, що державна політика, інституції, нормативна база та розподіл ресурсів сприяють економічному зростанню;
- у кризових умовах - забезпечує лідерство для мінімізації наслідків будь-яких порушень звичайного порядку функціонування суспільства та економіки, перебоїв у наданні критично важливих товарів і послуг та швидке повернення до нормального функціонування суспільства.

Нова Зеландія також тісно співпрацює з безпекових питань із зарубіжними країнами (стосовно закордонної військової присутності та гуманітарної допомоги), регіональними та світовими організаціями (АТЕС, АСЕАН, Секретаріатом Тихоокеанської спільноти, ООН тощо).

У Новій Зеландії 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.

Гнучкість дозволяє системі національної безпеки реагувати адекватно, при цьому управління здійснюється **міжвідомчими групами** посадових осіб відповідного рівня. У разі необхідності стратегічного планування чи реагування на національному рівні управління переходить до Прем'єр-міністра та старших членів

Кабінету.

Уряд перебирає на себе управління надзвичайними ситуаціями через систему національної безпеки, якщо наслідки ризиків можуть призвести до криз, подій або обставин, які матимуть системний негативний вплив на ключові сфери національної безпеки, зокрема:

- на безпеку населення;
- на суверенітет, репутацію або критичні національні інтереси;
- на економіку чи довкілля;
- на ефективне функціонування суспільства.

Реагування на національному рівні відбувається у разі виникнення загроз, які:

• є надзвичайними за масштабом, характером, інтенсивністю чи можливими наслідками;

• є викликами суверенітету чи загальнодержавному правопорядку;

• створюють численні або взаємопов'язані проблеми, що за сукупністю становлять національний або системний ризик;

• мають такий високий ступінь невизначеності або складності, що лише центральний уряд має необхідні спроможності;

• складають взаємозалежні проблеми з потенціалом каскадних ефектів або ескалації.

• реагування вимагає значних ресурсів;

• немає чіткої визначеності щодо того, хто несе відповідальність за управління певним ризиком;

• початкове реагування є неадекватним з національної точки зору;

• необхідна участь різних відомств;

• є можливість зміцнення загальнонаціональної безпеки.

Здійснення міжвідомчої координації й управління на національному рівні не скасовують обумовлені законами повноваження та обов'язки міністрів чи відомств. Відповідальність за діяльність та політику відомства залишається за його виконавчим керівником, посадовцями та відповідним міністром. Метою системи національної безпеки є забезпечення ефективнішої координації співпраці агенцій над вирішенням складних проблем.