

УДК 321.02

DOI: 10.35432/tisb292023289699

АКТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ ЩОДО ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ

Миколайчук Микола Миколайович

д.н.держ.упр., професор,

професор кафедри публічного управління та
регіоналістики

Національний університет «Одеська політехніка»

<https://orcid.org/0000-0001-7837-0229>

Попри неймовірні втрати економіки внаслідок російської агресії Україні необхідно забезпечити досягнення цілей сталого розвитку, визначених відповідною стратегією ще у 2020 році. До того ж виникає потреба у реалізації завдання з запровадження національної системи стійкості відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України та відповідного Указу Президента № 479/2021 від 27 вересня 2021 року [1].

Загалом, питання забезпечення стійкості територій та соціально-економічної системи розглядається науковцями країн ЄС щонайменше 10 останніх років. Принаймні, заслуговує на увагу проект “Промовання новаторських досліджень теорій регіонального зростання та розвитку за допомогою підходу стійкості: до конвергентного, збалансованого та сталого Європейського Союзу” (Advancing ground-breaking research in regional growth and development theories, through a resilience approach: towards a convergent, balanced and sustainable European Union), що виконується трьома провідними закладами вищої освіти Румунії з 2016 року.

Однак, впровадження іноземного досвіду потребує уточнення визначень через різноманітність трактувань деяких з них. Яскравим прикладом є складність тлумачення поняття ефективності українською, яке англійською мовою має два чітко визначені різні поняття: ефективності виробничої або продуктивності (efficiency) та ефективності соціальної або результативності (effectiveness).

Стійкість будь-якої системи характеризує її здатність зберігати свою цілісність та зменшувати чутливість до зовнішніх збурень. Термін “стійкість” застосовується в багатьох галузях знань та сферах діяльності на протязі багатьох років. В економіці постсоціалістичних країн проблеми забезпечення стійкості стали актуальними з переходом до ринкових відносин. При цьому стійкістю економічних систем вважають здатність протистояти різноманітним кризовим явищам. В умовах глобалізації зростає вплив зовнішнього середовища на всі аспекти життєдіяльності країн та необхідність управління стійкістю різних сфер діяльності до кризових явищ. Відтак, задля використання зарубіжного досвіду слід враховувати використання в англійській літературі різних визначень: “resilience”, “stability”, “sustainability”. Зокрема, “resilience” використовують для характеристики здатності системи абсорбувати і зберігати свої основні функції та структуру [1, с.31]. Найбільш поширеним терміном для характеристики стійкості є “stability”. Всеохоплюючим терміном, який означає забезпечення на протязі невизначеного періоду часу підтримання цінностей людського благополуччя, соціальної справедливості та якості навколишнього середовища, є “sustainability” [3, с. 36]. При цьому Е. Стірлінг відзначає, що “sustainability” більш широке поняття, складовими якого є стійкість як міцність або непохитність (stability) та стійкість як гнучкість або здатність швидко відновлюватися (resilience) [4, с. 7]

Термін стійкість-гнучкість (resilience) має широкий спектр визначень, залежно від

сфери застосування. Французькі вчені виділяють чотири типи стійкості: технічну, екологічну, соціально-екологічну та еволюційну. Технічна стійкість, на їх думку сфокусована на пружності. Головною метою формування стійкості технічних систем стає можливість повернення до рівноваги, шляхом забезпечення їх гнучкості. Екологічну стійкість визначають як можливість забезпечення сталості для світу природи. Головною метою формування стійкості екологічних систем є збереження ресурсів, шляхом забезпечення їх живучості. Соціально-економічна стійкість, як і еволюційна, притаманні соціальній системі. Головною метою забезпечення соціально-екологічної стійкості соціальної системи є управління ресурсами шляхом планування та регулювання. Головною ж метою еволюційної стійкості вбачається управління позитивними змінами та нові траєкторії за рахунок прийняття розумних рішень з метою пристосування до нових змін [5, с.98].

З точки зору публічного управління, на наш погляд, дослідження стійкості економічної та соціальної сфер до впливу зовнішніх чинників має важливе значення, оскільки дозволяє визначити необхідний ступінь втручання органів публічної влади з метою забезпечення їх нормального функціонування та розвитку.

Кожна сфера діяльності відрізняється чутливістю до різних кризових явищ, а чинники впливу на її стійкість залежить від природно-ресурсних, соціально-економічних, науково-технічних особливостей країн.

В Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженій Указом Президента № 479/2021 від 27 вересня 2021 року окреслено мету, основні принципи, напрями та механізми запровадження. Документом також визначено, що функціонування національної системи стійкості має бути спрямоване на забезпечення здатності своєчасного визначення загроз, виявляти вразливості та оцінювати ризики національній безпеці, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко відновлюватися після надзвичайних та кризових ситуацій. За задумом авторів Концепції впровадження національної системи стійкості повинно, в першу чергу, забезпечити гарантовану дієвість та спроможність до повноцінного функціонування системи органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто інституційну стійкість.

Другим напрямком національної системи стійкості документом зазначено безпеку та захищеність об'єктів критичної інфраструктури, що передбачає стійке постачання продовольства, води, електричної та теплової енергії; належне функціонування транспортних систем, захищеність та безперебійне функціонування інформаційних та комунікаційних послуг; забезпечення обороноздатності та правопорядку; спроможність системи охорони здоров'я функціонувати в умовах посиленних навантажень.

Наступними напрямками, які виявилися актуальними внаслідок кризових викликів для України протягом останнього десятиліття визначено здатність державної системи цивільного захисту до дій в умовах виникнення загроз чи надзвичайних ситуацій; здатність усіх ланок національної безпеки ефективно реагувати на масове переміщення людей (контрольоване або неконтрольоване); стійкість суспільства до інформаційних впливів.

Національна система стійкості також передбачає формування фінансово-економічної стійкості, забезпечення безперервності основних бізнес-процесів. Саме фінансово-економічна стійкість є запорукою ресурсного забезпечення сектору безпеки і оборони, продовольчої, енергетичної, екологічної безпеки.

Досягнення у розвитку національної економіки суттєво залежать від результатів розвитку її складових, які можуть виділятися за територіальною або галузевою ознакою.

Основними проблемами, які потребують розв'язання на етапі запровадження національної системи стійкості, документом визначено відсутність чіткої інституційної моделі забезпечення національної стійкості, що полягає в невизначеності органів державної влади, відповідальних за координацію взаємодії державних та недержавних структур у сфері забезпечення національної стійкості на державному, регіональному та місцевому рівнях, у

тому числі управління ризиками та забезпечення відповідних спроможностей, обґрунтування та формування необхідних резервів, ідентифікацію загроз національній безпеці та аналізування ризиків, формування і ведення національного реєстру ризиків, а також їх обробку. Відсутність інституційної моделі забезпечення національної стійкості пояснює недосконалість механізмів організації і координації дій на національному рівні у сфері кризового менеджменту.

Іншими проблемними питаннями визначено відсутність механізмів і постійних форматів міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення національної стійкості на державному, регіональному і місцевому рівнях; технічна, інженерна та матеріальна застарілість резервних пунктів управління органів державної влади; недостатній рівень забезпечення готовності до реагування та взаємодії органів державної влади і громадян в умовах виникнення загроз і настання кризових ситуацій, підтримання функціонування базових елементів національної системи стійкості; відсутність методик прогнозування, запобігання та реагування на ризики та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку, а також планів відновлення сталого функціонування, з урахуванням потенційних каскадних ефектів;

Окремим чинником проблем формування національної системи слід відзначити географічні особливості країни. За територіальною ознакою Україна все ще поділяється на регіони, які ототожнюються з адміністративними одиницями, областями. Проте, деякі регіони України, за територією та чисельністю населення, перевищують деякі європейські країни. Регіони розташовані у різних кліматичних зонах, суттєво відрізняються природно-ресурсним потенціалом, структурою господарських комплексів, різноманітним складом населення за національностями, ще довоєнним рівнем соціально-економічного розвитку та нанесеною їм шкодою.

Першочерговими завданнями РНБО України визначає створення законодавчого підґрунтя щодо формування системи національної стійкості; аналіз наявних спроможностей та визначення відповідних потреб щодо ресурсного, кадрового та фінансового забезпечення на шляху функціонування національної системи стійкості; створення координаційного центру діяльності суб'єктів забезпечення національної стійкості на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Перспективними (середньостроковими) завданнями документом визначено “нормативно-правове та ресурсне забезпечення впровадження на національному рівні практики управління ризиками та оцінювання стану відповідних спроможностей як елементів стратегічного планування у сфері національної безпеки”; впровадження універсальних алгоритмів узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку та впровадження спеціальних навчальних програм і курсів підвищення кваліфікації для державних службовців та особового складу Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів з питань забезпечення національної стійкості [1].

Окремим завданням визначено поширення у суспільстві необхідних знань і формування навичок щодо реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації.

Відтак, успішність відновлення та сталого розвитку регіонів суттєво залежить від ефективності формування механізмів стійкості на регіональному рівні.

Список літератури

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України. Указ Президента України № 479/2021 від 27.09.2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>
2. Walker B. and Salt D. Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world. Washington: Island Press. 2006. 192 p. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5d7901f41e62ba340a30eb04/t/5d83f5e286a5bd19c4f55ff7/1568929253568/Walker+and+>

Salt+-+Sustaining+Ecosystems+and+People+in+a+Changing+Wor.pdf

3. Scoones I., Leach M., Smith A., Stagl S., Stirling A., Thompson J. Dynamic Systems and the Challenge of Sustainability. STEPS Working Paper 1 Brighton: STEPS Centre. 2007. 76 p. URL: <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/dynamics.pdf>

4. Stirling A. From Sustainability to Transformation: Dynamics and Diversity in Reflexive Governance of Vulnerability. (April 1, 2014). SWPS 2014.06, URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2742113>

5. Fabry N. and Zeghni S. Resilience, tourist destinations and governance: an analytical framework. Cholat F., Gwiazdzinski L., Tritz C., Tuppen J., Tourismes et adaptations, Elya Editions, 2019, pp.96-108. URL: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02070497>