

Ольга Резнікова

НАЦІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ

В УМОВАХ МІНЛИВОГО
БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА



Ольга Резнікова

НАЦІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ В УМОВАХ МІНЛИВОГО БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА

Київ 2022

Рекомендовано до друку вченою радою Національного інституту стратегічних досліджень (*протокол № 6 від 06 жовтня 2021 р.*)

Електронну версію аналітичної доповіді розміщено на: <http://www.niss.gov.ua>

*За повного або часткового відтворення цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

Рецензенти:

Д. В. Дубов, завідувач відділу інформаційної безпеки та кібербезпеки центру безпекових досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, старший науковий співробітник;

О. А. Корнієвський, головний науковий співробітник відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України;

В. Ф. Смолянюк, провідний науковий співробітник Воєнно-дипломатичної академії імені Євгенія Березняка, доктор політичних наук, професор.

Резнікова О.

Р-34 Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія / Ольга Олександрівна Резнікова. – Київ : НІСД, 2022. – 456 с. – Бібліогр. : с. 401–440. DOI: <https://doi.org/10.53679/NISS-book.2022.01>

ISBN 978-966-554-327-5

У монографії досліджено теоретичні та практичні аспекти забезпечення національної стійкості в умовах мінливості й невизначеності безпекового середовища. Запропоновано міждисциплінарну теоретичну основу для розроблення практичних механізмів забезпечення національної стійкості, встановлено закономірності формування системи забезпечення національної стійкості та її взаємодії із системою забезпечення національної безпеки, визначено особливості адаптивного управління національною стійкістю та формування системних зв'язків. Здійснено аналіз практик забезпечення національної стійкості, що існують у світі, з точки зору можливості їх імплементації в Україні. Розроблено рекомендації щодо концептуальних засад та моделі забезпечення національної стійкості в Україні, формування й реалізації комплексної державної політики у сфері національної безпеки та стійкості, удосконалення законодавства України у відповідній сфері тощо. Монографія містить теоретичне обґрунтування процесів розбудови системи забезпечення національної стійкості в Україні, у яких авторка брала активну участь.

Для експертів, науковців, фахівців у галузі національної безпеки, суб'єктів владних повноважень, представників громадських організацій та окремих громадян, усіх, хто цікавиться проблемами забезпечення національної стійкості. Видання також може стати в пригоді під час розроблення та ухвалення нормативно-правових актів, що регулюватимуть правовідносини в цій сфері.

УДК 321.015+321.02+323.21+351/354(477)

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП | 7 |
| Розділ 1 | |
| ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ | 19 |
| 1.1. Концепт стійкості у сфері національної безпеки: дослідницькі підходи до визначення змісту, структурних елементів, практичного застосування | 19 |
| 1.1.1. Дослідницькі підходи до формування міждисциплінарного концепту стійкості | 19 |
| 1.1.2. Еволюція безпекових досліджень | 24 |
| 1.1.3. Особливості застосування концепту стійкості у сфері національної безпеки | 28 |
| 1.2. Система забезпечення національної стійкості: сутність, основні характеристики | 38 |
| 1.2.1. Сутність системи забезпечення національної стійкості | 38 |
| 1.2.2. Характеристика об'єктів та суб'єктів у системі забезпечення національної стійкості | 40 |
| 1.2.3. Системні зв'язки у сфері забезпечення національної стійкості | 46 |
| 1.2.4. Порівняльний аналіз системи забезпечення національної безпеки та системи забезпечення національної стійкості | 49 |
| 1.3. Теоретичні засади оцінювання та управління національною стійкістю | 57 |
| 1.3.1. Критерії національної стійкості | 57 |
| 1.3.2. Показники й рівні стійкості у сфері національної безпеки | 64 |
| 1.3.3. Основи управління національною стійкістю | 70 |
| 1.3.4. Фактори впливу на формування національної стійкості | 75 |
| 1.3.5. Основні процеси, принципи та механізми забезпечення національної стійкості | 81 |
| Висновки до першого розділу | 89 |

Розділ 2

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ 93

| | |
|--|-----|
| 2.1. Особливості розроблення й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної стійкості | 93 |
| 2.1.1. Роль держави в забезпеченні національної стійкості | 93 |
| 2.1.2. Потенціал самоорганізації та самоуправління для підвищення стійкості | 101 |
| 2.1.3. Проблеми планування в умовах невизначеності | 105 |
| 2.2. Формування моделі забезпечення національної стійкості на основі системного підходу | 110 |
| 2.2.1. Особливості вибору ключових параметрів моделі забезпечення національної стійкості | 110 |
| 2.2.2. Методологічні засади створення механізмів адаптивного управління національною стійкістю | 117 |
| 2.2.3. Визначення пріоритетів забезпечення національної стійкості | 128 |
| 2.3. Оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікація загроз та уразливостей у сфері національної безпеки | 132 |
| 2.3.1. Доцільність створення національної системи оцінювання ризиків | 132 |
| 2.3.2. Алгоритм комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей | 136 |
| 2.3.3. Основні методи досліджень, що застосовуються для оцінювання ризиків | 148 |
| 2.3.4. Формування паспортів та реєстрів загроз | 150 |
| 2.3.5. Організаційне забезпечення національної системи оцінювання ризиків | 153 |
| 2.4. Багаторівневість системи забезпечення національної стійкості | 156 |
| Висновки до другого розділу | 162 |

Розділ 3

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ У БЕЗПЕКОВІЙ СФЕРІ 165

| | |
|---|-----|
| 3.1. Цілі та завдання НАТО у сфері формування національної стійкості | 166 |
| 3.1.1. Відповідь НАТО на зміни глобального безпекового середовища після 2014 р. | 166 |
| 3.1.2. Базові вимоги НАТО щодо національної стійкості | 173 |
| 3.2. Концептуальні підходи ЄС щодо формування стійкості Союзу та держав-членів | 180 |
| 3.2.1. Зміни в стратегічних і програмних документах ЄС щодо забезпечення стійкості Союзу та держав-членів | 180 |
| 3.2.2. Організація системи цивільного захисту й реагування на надзвичайні ситуації в державах – членах ЄС | 190 |

| | |
|--|-----|
| 3.3. Рекомендації ООН, ОЕСР та інших міжнародних організацій щодо формування національної стійкості | 193 |
| 3.3.1. Забезпечення сталого розвитку та стійкості в ООН | 193 |
| 3.3.2. Проекти ОЕСР та інших міжнародних організацій у сфері розбудови національної стійкості | 198 |
| 3.4. Досвід зарубіжних держав щодо забезпечення національної стійкості | 204 |
| 3.4.1. Специфіка добору моделі забезпечення національної стійкості в різних державах | 204 |
| 3.4.2. Особливості організації системи забезпечення національної стійкості в різних державах | 212 |
| 3.4.3. Комплексний підхід Нової Зеландії до забезпечення національної безпеки та стійкості | 228 |
| 3.4.4. Національні системи оцінювання ризиків і загроз у Великій Британії, Нідерландах та Новій Зеландії | 234 |
| Висновки до третього розділу | 246 |

Розділ 4

| | |
|---|-----|
| СУЧАСНЕ БЕЗПЕКОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ ТА СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УКРАЇНІ | 249 |
| 4.1. Основні тенденції розвитку безпекового середовища України | 249 |
| 4.2. Сучасний стан забезпечення стійкості у сфері національної безпеки України | 261 |
| 4.3. Системні проблеми забезпечення національної стійкості в Україні в умовах мінливості та невизначеності безпекового середовища | 272 |
| 4.3.1. Проблеми визначення цілей і завдань щодо забезпечення національної стійкості в стратегічних документах України | 272 |
| 4.3.2. Термінологічна невизначеність у сфері забезпечення національної стійкості в Україні | 282 |
| 4.3.3. Проблеми у сфері організаційного забезпечення національної стійкості | 286 |
| 4.3.4. Недосконалість системи оцінювання ризиків і спроможностей в Україні | 297 |
| 4.3.5. Проблеми забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад в Україні | 304 |
| Висновки до четвертого розділу | 319 |

Розділ 5

| | |
|--|-----|
| ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ | 321 |
| 5.1. Концептуальні засади забезпечення національної стійкості в Україні | 322 |

| | |
|--|------------|
| 5.2. Організаційні та правові засади забезпечення національної стійкості в Україні | 329 |
| 5.3. Особливості формування й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної стійкості в Україні | 339 |
| 5.3.1. Пріоритети державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості | 339 |
| 5.3.2. Удосконалення планування у сфері національної безпеки з урахуванням цілей і завдань щодо забезпечення національної стійкості | 342 |
| 5.4. Перспективи створення багаторівневої комплексної національної системи оцінювання ризиків | 349 |
| 5.4.1. Перспективна модель організації багаторівневої комплексної системи оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України | 349 |
| 5.4.2. Особливості самооцінювання стійкості органами державної та місцевої влади | 367 |
| 5.5. Способи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад | 372 |
| 5.5.1. Упровадження перспективної моделі організаційного забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад | 372 |
| 5.5.2. Формування державної політики щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад | 382 |
| Висновки до п'ятого розділу | 385 |
| ВИСНОВКИ | 389 |
| ГЛОСАРІЙ | 397 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 401 |
| ДОДАТКИ | 441 |
| Додаток 1. Стан виконання основних стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» | 441 |
| Додаток 2. Засновані на міжвідомчій співпраці загальнодержавні системи України у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації | 443 |
| Додаток 3. Анкета для проведення органами виконавчої влади самооцінювання з питань стійкості | 448 |

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сучасний світ зазнає масштабних трансформацій. Вони охоплюють практично всі сфери суспільних відносин. Останнім часом суттєво посилився вплив чинників зміни клімату, набули поширення нові небезпечні хвороби, зросло антропогенне навантаження на навколишнє середовище, спостерігається швидке розгортання Четвертої промислової революції й активна дематеріалізація виробництва. Глобальне безпекове середовище характеризується високим рівнем турбулентності й непередбачуваності, руйнується міжнародна система стратегічної стабільності, загострюється конкуренція між державами, виникають нові конфлікти, урегулювати які стає все складніше.

Ефективною відповіддю на сучасні виклики може стати зміцнення національної стійкості. Формування й реалізація державної політики відповідного спрямування дають змогу ефективно реагувати на загрози будь-якого походження та характеру, у т. ч. гібридного, адаптуватися до різких і непередбачуваних змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування держави до, під час та після кризи й швидко відновлюватися до оптимального за визначених умов рівня рівноваги. А загалом – вистояти (іноді й вижити), зазнати якомога менше втрат у дуже складних (кризових) обставинах, яких не можна уникнути.

Такий результат досягається за рахунок забезпечення належного рівня готовності держави та суспільства до реагування на широкий спектр загроз і небезпек, своєчасного виявлення уразливостей, які послаблюють безпековий потенціал, адаптивного управління, ефективного кризового менеджменту та взаємодії на всіх рівнях, створення

необхідних резервів та альтернативних стратегій, планування заходів і впровадження універсальних протоколів узгоджених дій, поширення необхідних знань і налагодження надійних комунікацій, раціонального використання ресурсів тощо. Усе, про що йдеться, визначає пріоритетні напрями та завдання з формування системи забезпечення національної стійкості, яку в Україні ще необхідно сформувати.

Нині перед Україною постала низка загроз як зовнішнього, так і внутрішнього походження. Значне занепокоєння спричиняють загрози гібридного типу, які особливо складно виявляти. Їх скоординоване й одночасне застосування в різних сферах дуже небезпечно і для держави, і для суспільства. Протидія цим загрозам потребує значних фінансових, технічних і людських ресурсів, обсяг яких є обмеженим у більшості держав, а надто в Україні, яка за останні роки зазнала відчутних матеріальних і людських втрат унаслідок агресії з боку Російської Федерації.

У сучасних умовах потенціал стійкості держави та суспільства як складних систем потребує розвитку та адаптивного управління. Ці функції покликана виконувати система забезпечення національної стійкості. Окремі її механізми застосовуються в Україні. Проте їх комплексна реалізація на основі системного підходу потребує певних змін у формуванні безпекової політики держави, удосконалення організаційного та правового забезпечення у сфері національної безпеки та державного управління, упорядкування взаємодії наявних і тих, що створюються, загальнодержавних систем (цивільного захисту, протидії тероризму, медичної допомоги, соціального захисту, кібербезпеки, правоохоронної, банківської та ін.), забезпечення належної співпраці й синергії сил безпеки та оборони, органів державної і місцевої влади, бізнесу і громадянського суспільства, налагодження ефективної координації такої діяльності, упровадження принципів стійкості в різних сферах діяльності, передусім у сфері національної безпеки тощо.

Розбудова системи забезпечення національної стійкості уможливить здійснення адаптивного управління стійкістю держави та суспільства відповідно до визначених цільових орієнтирів і критеріїв. Визначальним при цьому є не створення нових державних органів та установ, а зміцнення стійкості тих, що вже функціонують, та формування надійних зв'язків між усіма суб'єктами забезпечення національної стійкості. Це потребує впровадження нової парадигми

мислення, виходу за межі стереотипів, розвитку культури безпеки, консолідації суспільства, забезпечення спільної протидії загрозам широкого спектру, формування відповідальності й взаємодопомоги в суспільстві.

Вибір моделі забезпечення національної стійкості залежить від потреб держави, її участі в певних міжнародних організаціях, альянсах, а також від інших чинників. Досвід країн у цій сфері є досить різним. Немає універсальної моделі, яка однаково задовольняла б усіх, а механізми й практики, які продемонстрували достатню ефективність у певних країнах, можуть не відповідати умовам і потребам інших. Вивчення досвіду інших країн, рекомендацій провідних міжнародних організацій дозволить імплементувати кращі світові практики з урахуванням національних інтересів та особливостей розвитку Української держави і суспільства. Разом із тим, належне наукове обґрунтування вибору концептуальних засад, певних моделей і механізмів допоможе уникати помилок на етапі формування й реалізації нових складних проєктів, для України це, зокрема, – створення системи забезпечення національної стійкості.

Стан наукової розробленості теми. Дослідження стійкості у сфері національної безпеки мають міждисциплінарний характер і потребують розуміння теоретичних основ за певними науковими напрямками.

Так, надзвичайно важливе значення для розуміння концепту стійкості в галузі суспільних досліджень, а також формування системних механізмів забезпечення національної стійкості, мають дослідження у сфері *загальної теорії систем* (англ. systems theory), у т. ч. *складних систем* (англ. complex systems), представлені передусім працями Р. Акоффа, Л. фон Берталанфі, О. Богданова, Дж. ван Гіга, Е. Винограя, В. Ешбі, Т. Парсонса, Н. Овчіннікова, І. Прігожина, Ю. Сачкова, М. Сетрова, В. Скотта, І. Стенгерса, А. Уємова та ін.

Аспекти розвитку *міждисциплінарного концепту стійкості* та нового підходу до наукових досліджень стійкості (англ. resilience thinking) у своїх працях висвітлювали науковці: Т. Абель, В. Аджер, К. Барретт, Ф. Беркес, М. Біггс, Е. Бойд, К. Браун, Ф. Бренд, В. Брок, В. Галас, К. Джакс, Й. Еббессон, К. Екерберг, А. Дьюїт, С. Карпентер, Дж. Колдінг, М. Констас, Т. Крейн, Ч. Куртін, К. Лайон, К. Магіс, М. Мітчел, Д. Нельсон, Е. ван Нес, А. Норстрьом, О. Олссон, Дж. Паркер, С. Поласкі, С. Робінсон, Й. Рокстрьом, Х. Росс, Дж. Степп,

Х. Уздемір, Г. Узкан, Т. Хаджес, Й. Ходіклі, К. Холлінг, К. Фольке, Р. ДеФріз, М. Шлютер, М. Шун та ін. Поступово поняття стійкості стало невід'ємною складовою частиною досліджень сталого розвитку (*англ. sustainability science*).

На питаннях різноманіття й трансформації поняття «стійкість» зосереджували увагу чимало дослідників, серед яких Дж. М. Андеріс, К. Вічі, В. Волфорд, М. Волш-Ділей, М. Купер, П. Мартін-Брін, Ф. Норріс, Б. Пфефербаум, Р. Пфефербаум, С. Стівенс, Дж. Уолкер та ін. Також відповідні дослідження проводили окремі наукові та громадські установи, з-поміж них слід виокремити Інститут суспільної і регіональної стійкості (CARRI).

Формуванню й розвитку окремого наукового напрямку *безпекових досліджень* (*англ. security studies*) сприяли праці зарубіжних учених: М. Барнетта, Т. Балзака, Д. Безвіка, А. Беллами, К. Буза, Б. Бузана, Т. Вайса, О. Вейвера, П. Вілльямса, Дж. Даффілда, Х. Декстер, Д. Джозефа, Р. Джонса, Б. Еванса, А. Макгрю, Дж. Рейда, Ш. Танга, Е. Томпсона, Р. Ульмана, Д. Хелда, Дж. Херца, Дж. Хугенсена Гьйорва, Л. Фрідмена, М. Фуко, Д. Чендлера, а також вітчизняних – В. Абрамова, О. Белова, В. Богдановича, В. Горбуліна, Д. Дубова, Б. Качинського, О. Корнієвського, В. Косевцова, В. Мандрагелі, Н. Нижник, О. Литвиненка, А. Семенченка, Г. Ситника, В. Смолянюка та ін.

Еволюція концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, розвиток теорії систем та формування окремого напрямку досліджень щодо стійкості зумовили поширення концепту стійкості на сферу безпекових досліджень та формування *концепту національної стійкості* (*англ. national resilience*). Серед дослідників цього феномену слід зазначити Дж. М. Андеріса, Ф. Бурбо, Дж. Джозефа, Б. Еванса, К. Зебровські, М. Кавелті, М. Кауфманн, К. Крістенсена, М. Купера, П. Мартін-Бріна, Г. Ласконжаріаса, В. Проага, Дж. Рейда, Дж. Ренсела, Дж. Уолкера, К. Ф'едера, Д. Чендлера та ін.

Протягом останніх років загальна кількість прикладних досліджень з різних сфер і напрямів забезпечення національної стійкості значно збільшилась. У них, зокрема, висвітлюються досвід різних держав у розбудові національної стійкості, у т. ч. особливості застосування певних механізмів її забезпечення в різних сферах діяльності (економічній, енергетичній, фінансовій тощо), взаємодії різних суб'єктів суспільних відносин та ін. У цьому контексті важливі дослідження

проводили зарубіжні науковці Х. Боле, І. Вайсмель-Манор, Дж. Вудс, Р. Донно, Б. Етзолд, Д. Канетті, М. Кік, Р. Клейн, Н. Коен, Р. Ніколлс, Дж. Поллак, К. Рапапорт, Ф. Томалла, Л. Франкар. Серед вітчизняних учених інтерес становлять наукові праці А. Бойко, Д. Дубова, В. Копчака, М. Самуся, О. Суходолі, О. Покальчука та ін.

Питанням *методології оцінювання процесів і результатів* у складних системах присвячено чимало досліджень, серед яких варто зазначити роботи Дж. ван Гіга, П. Ратуша, Ю. Харазішвілі, Ч. Черчмена. Важливе місце у дослідженнях універсальних механізмів забезпечення стійкості посідають питання *планування*, зокрема стратегічного, які представлені в працях відомих зарубіжних (зокрема, Г. Айзенкота, І. Ансоффа, Х. Бандхольда, А. Бучера, П. Діксона, Г. Кана, М. Ліндгена, Г. Мінцберга, Дж. Рінгланда, Дж. Стейнера, Дж. Тама, П. Шварца, Г. Шибоні) та вітчизняних (наприклад, В. Горбуліна, А. Качинського, Г. Ситника та ін.) учених.

Загалом, за даними М. Кавелті, М. Кауфманн, К. Крістенсен [279], кількість публікацій на тему стійкості, зареєстрованих міжнародною базою даних Web of Science, значно зростає: приблизно з 500 – у 2003 р. до 3000 – у 2013 р. За підрахунками Д. Борисоглебського, С. Нагхшбанді, Л. Варги [161], у 2019 р. кількість таких публікацій, дібраних лише за певними критеріями пошуку, становила вже майже 350 тис. Нині пошукова система Google видає понад 170 млн результатів, дібраних за словосполученням «national resilience», та понад 10 млн результатів – за словосполученням «національна стійкість».

Натомість проблематика формування та функціонування системи забезпечення національної стійкості представлена в науковій літературі лише фрагментарно. Недостатньо досліджені питання щодо логіки вибору моделі забезпечення національної стійкості з урахуванням національних інтересів та особливостей розвитку держави і суспільства, наповнення її відповідними системними механізмами з урахуванням циклічності ключових процесів та чинників впливу, а також щодо визначення ефективності функціонування універсальних і спеціальних механізмів забезпечення національної стійкості, особливостей формування відповідної державної політики тощо. Крім того, натепер спостерігається поширення тенденції маніпулювання поняттям «стійкість» у сфері національної безпеки, коли під виглядом забезпечення національної стійкості пропонуються безсистемні заходи в окремих галузях.

Зазначені вище аспекти потребують належного наукового опрацювання, а відповідні теоретичні знання – подальшого розвитку з огляду на їх високе практичне значення в сучасних умовах. Це дозволяє стверджувати про наукову та практичну доцільність постановки й вирішення актуальної **наукової проблеми** – розроблення концептуальних, методологічних, інструментальних, прикладних компонентів забезпечення національної стійкості в умовах високого рівня турбулентності й невизначеності безпекового середовища, з урахуванням особливостей розвитку держави та суспільства.

Варто зазначити, що в Україні дослідження щодо національної стійкості розпочалися не так давно і наразі не мають системного характеру. У вітчизняному експертному середовищі відсутнє єдине розуміння ключових термінів, об'єктів, суб'єктів, напрямів, процесів, критеріїв, показників забезпечення національної стійкості, які мають міждисциплінарний характер. Незважаючи на низку завдань, визначених стратегічними та програмними документами держави стосовно створення національної системи стійкості, відсутнє належне наукове обґрунтування формування концептуальних засад цього процесу, вибору певної моделі забезпечення національної стійкості, ключових завдань, які необхідно вирішити, тощо.

З огляду на викладене, а також з урахуванням актуальності питання забезпечення національної стійкості в сучасних умовах, розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо створення в Україні системи забезпечення національної стійкості має надзвичайно важливе значення.

Об'єкт дослідження – формування й реалізація політики держави у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

Предмет дослідження – формування системи забезпечення національної стійкості в сучасній Україні.

Метою дослідження є визначення науково обґрунтованих концептуальних засад та оптимальних способів забезпечення національної стійкості в сучасній Україні з урахуванням успішних зарубіжних практик, що передбачає практичну реалізацію концепту стійкості у сфері національної безпеки через створення системи забезпечення національної стійкості України.

Реалізація зазначеної мети передбачала розв'язання багатьох **завдань**, зокрема потрібно було:

- визначити сутність міждисциплінарного концепту стійкості, його характерні риси та прояви;
- охарактеризувати особливості реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки;
- обґрунтувати доцільність реалізації системного підходу до забезпечення національної стійкості;
- узагальнити концептуальні засади формування та функціонування системи забезпечення національної стійкості, у т. ч. її взаємодії із системою забезпечення національної безпеки;
- визначити й охарактеризувати основні принципи, критерії, процеси й механізми забезпечення національної стійкості, які мають міждисциплінарний характер;
- проаналізувати особливості формування державної політики у сфері забезпечення національної стійкості;
- систематизувати та охарактеризувати основні механізми забезпечення національної стійкості, у т. ч. механізми комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей, адаптивного управління, комплексний багаторівневий організаційний механізм тощо;
- охарактеризувати логіку вибору моделі забезпечення національної стійкості й ключових параметрів відповідної системи;
- узагальнити зарубіжний досвід забезпечення стійкості у безпековій сфері в контексті виявлення можливостей його застосування в Україні;
- проаналізувати зміни, що відбулися протягом останніх років у підходах міжнародних організацій та окремих держав щодо розбудови стійкості, з метою виявлення можливості розширення співпраці України з ними, а також імплементації відповідних рекомендацій під час формування й реалізації державної політики у безпековій сфері;
- охарактеризувати сучасне безпекове середовище України та виокремити основні тенденції його розвитку в контексті визначення перспектив формування системи забезпечення національної стійкості;

- проаналізувати сучасний стан та узагальнити найголовніші проблеми забезпечення стійкості у сфері національної безпеки України;
- обґрунтувати доцільність створення системи забезпечення національної стійкості в Україні, подати авторське бачення її перспективної моделі;
- розробити рекомендації щодо визначення концептуальних засад забезпечення національної стійкості в Україні, розбудови основних системних механізмів, формування відповідної державної політики, удосконалення національного законодавства тощо.

Методологія дослідження. Дослідження проводилось у кілька етапів. Спочатку був здійснений огляд наукової літератури та групування джерел за основними напрямками дослідження – теорія складних систем, дослідження у сфері стійкості, безпекові дослідження. Зважаючи на необхідність опису й уточнення основних системних механізмів і процесів забезпечення національної стійкості, були виокремлені та проаналізовані наукові праці з питань оцінювання й управління ризиками, ідентифікації загроз і уразливостей, формування й реалізації державної політики, стратегічного планування, державного управління тощо.

Застосування на цьому етапі таких методологічних підходів і методів дослідження, як аналіз, синтез, системний підхід, системно-структурний, структурно-функціональний, сходження від абстрактного до конкретного, індукції та дедукції, історичний, логічний тощо, дозволило сформулювати теоретичну основу подальшого дослідження, а саме: визначити концептуальні засади формування та функціонування системи забезпечення національної стійкості, логіку розбудови багаторівневої комплексної моделі та універсальних механізмів забезпечення національної стійкості, особливості розроблення державної політики відповідного спрямування. Разом із тим, виявлені закономірності дали змогу уточнити основні дефініції, встановити системні елементи і зв'язки, визначити цикл забезпечення національної стійкості, охарактеризувати критерії, показники, рівні стійкості у сфері національної безпеки, які мають міждисциплінарний характер та можуть становити основу для розроблення специфічних показників стійкості у різних сферах, тощо.

На наступному етапі дослідження були здійснені огляд і аналіз поширених у світі практик забезпечення національної стійкості. Для цього були опрацьовані результати реалізованих проєктів, аналітичних матеріалів, нормативно-правових документів і рекомендацій провідних міжнародних організацій та союзів, зокрема ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ та ін., а також міжнародні стандарти у сфері забезпечення безпеки і стійкості держави, громад, організацій, підприємств. Крім того, було вивчено досвід низки держав щодо забезпечення національної стійкості, створення відповідних систем та універсальних механізмів, серед яких слід виокремити національні системи оцінювання ризиків, багаторівневий механізм організаційного забезпечення та ін. З метою визначення особливостей формування моделі забезпечення національної стійкості особлива увага приділялася аналізу відповідного досвіду Великої Британії, Нідерландів, Нової Зеландії. Для встановлення ключових характеристик функціонування універсальних і деяких спеціальних системних механізмів були опрацьовані аналітичні звіти, нормативно-правові документи, інформаційні довідки не лише зазначених держав, а також і США, Японії, Ізраїлю, Швеції, Норвегії, Естонії та ін.

Додатково до зазначених раніше методологічних підходів і методів дослідження на цьому етапі застосовувалися спостереження, порівняння, аналогії тощо. Це сприяло виокремленню успішних світових практик, які можуть бути імплементовані в Україні.

Під час іншого етапу роботи були проаналізовані безпекове середовище України та стан забезпечення національної стійкості. З цією метою опрацьовані офіційні статистичні матеріали, аналітичні звіти органів державної влади, нормативно-правові акти України, передусім за сферами національної безпеки, цивільного захисту, організації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також наукові публікації, експертні оцінки, оприлюднені під час численних комунікативних заходів, тощо.

За результатами проведеного аналізу були визначені основні проблеми у сфері забезпечення національної стійкості в Україні. З урахуванням отриманих теоретичних висновків, успішного світового досвіду, а також особливостей функціонування й розвитку Української держави і суспільства та національних інтересів були розроблені рекомендації щодо концептуальних засад та оптимальної за умов, які склалися,

моделі забезпечення національної стійкості в Україні, способів удосконалення процесів підготовки й реалізації комплексних стратегічних рішень, а також планування у сфері національної безпеки, створення єдиної нормативно-правової бази, визначення основних термінів і основних механізмів у сфері забезпечення національної стійкості. Крім того, сформовано рекомендації щодо розроблення низки проєктів нормативно-правових документів, зокрема рішення РНБО України щодо створення Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці та вдосконалення діяльності Головного ситуаційного центру України, внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України», Цивільного кодексу України та ін.

Отже, поєднання теоретичних та емпіричних методів дослідження дозволило не лише вирішити визначені наукові завдання, а й сформулювати висновки та рекомендації, які мають важливе практичне значення для України.

За висвітленою вище логікою дослідження, проведеного в межах підготовки цієї публікації, було визначено структуру монографії. Вона складається зі вступу, п'яти розділів з висновками до них, загальних висновків за результатами дослідження, глосарія, списку використаних джерел, додатків.

Монографія підготовлена відповідно до плану науково-дослідних робіт Національного інституту стратегічних досліджень за темами: «Стратегічні тенденції глобального розвитку та їх вплив на національну безпеку України» (номер державної реєстрації 0113U001153, 2013 р.), «Актуальні загрози та виклики національній безпеці України в умовах глобалізації» (номер державної реєстрації 0114U003203, 2014 р.), «Удосконалення системи забезпечення національної безпеки України» (номер державної реєстрації 0115U003107, 2015 р.), «Проблеми і шляхи забезпечення національної безпеки України в умовах посилення внутрішніх і зовнішніх загроз» (номер державної реєстрації 0116U001471, 2016 р.), «Протидія сепаратизму: висновки для України» (номер державної реєстрації 0117U4174, 2017 р.), «Забезпечення стійкості держави до загроз у сфері національної безпеки» (номер державної реєстрації 0118U003506, 2018 р.), «Захист національних інтересів України в умовах кризи безпекового середовища» (номер державної реєстрації 0120U000260, 2020 р., номер державної реєстрації 0120U000066, 2021 р.).

Апробація результатів дослідження відбувалася під час численних наукових і науково-практичних конференцій, семінарів, інших комунікативних заходів, у т. ч. за міжнародної участі. Практична реалізація окремих результатів дослідження стала можливою завдяки роботі авторки монографії у складі міжвідомчої робочої групи з розбудови національної системи стійкості, створеної при Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України, а також участі в опрацюванні низки проєктів нормативно-правових документів України, зокрема проєкту Концепції забезпечення національної системи стійкості¹, а також підготовці аналітичних доповідей Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» та інших аналітичних документів.

Простір для подальших досліджень. Хоча дослідження проблематики забезпечення національної стійкості нині провадяться досить активно, усе ж залишається простір для подальших розвідок. Так, наукового і практичного вирішення потребують питання, що стосуються інтегрованого підходу до забезпечення сталого розвитку з урахуванням аспектів безпеки і стійкості, удосконалення методології оцінювання ризиків і загроз, а також стійкості в окремих галузях, формування систем раннього попередження загроз та спеціальних механізмів забезпечення національної стійкості, визначення меж доцільної децентралізації у сфері національної безпеки, розвитку адаптивного управління та механізмів державно-приватного партнерства і міжнародного співробітництва за напрямками національної стійкості та ін.

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості» : Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181> (дата звернення: 12.10.2021).

Подяки

Авторка висловлює щиру вдячність за підтримку нового напрямку досліджень та сприяння в підготовці цієї монографії керівництву Національного інституту стратегічних досліджень, зокрема *Володимирі Павловичу Горбуліну*, доктору технічних наук, професору, академіку Національної академії наук України, директору Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) (2014–2018 рр.); *Олександрі Валерійовичу Литвиненку*, доктору політичних наук, професору, директору НІСД (2019–2021 рр.).

Авторка також глибоко вдячна рецензентам – *Дмитру Володимировичу Дубову*, доктору політичних наук, старшому науковому співробітнику; *Олександрі Анатолійовичу Корнієвському*, доктору політичних наук, професору, заслуженому діячу науки і техніки України; *Володимирі Федоровичу Смоляннюку*, доктору політичних наук, професору, за конструктивні рекомендації та допомогу в підготовці рукопису, а також *Андрію Юрійовичу Сменковському*, заступнику директора – керівнику центру безпекових досліджень, та співробітникам наукових підрозділів НІСД за виявлений інтерес до матеріалу дослідження, доброзичливі відгуки та змістовні зауваження, що сприяли покращенню якості монографії.

Окрему подяку авторка висловлює родині та друзям за підтримку й натхнення, а також усім фахівцям, які сприяли публікації монографії, передусім чоловікові – *Павлу Володимировичу Резнікову* за неперевершений дизайн видання.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

За останні роки стрімко зросло використання терміна «стійкість» у різних сферах і значеннях, тому важливо розкрити сутність відповідного міждисциплінарного концепту, визначити його характерні риси та вияви, а також з'ясувати його відмінність від інших феноменів. Зважаючи на ускладнення глобального безпекового середовища та невтішні прогнози щодо його розвитку у найближчі роки й десятиліття, нині особливий інтерес представляє дослідження концепту стійкості у сфері забезпечення національної безпеки. Зокрема, важливе теоретичне і практичне значення має застосування системного підходу до формування національної стійкості, визначення основних принципів, критеріїв, процесів і механізмів її забезпечення.

1.1. Концепт стійкості у сфері національної безпеки: дослідницькі підходи до визначення змісту, структурних елементів, практичного застосування

1.1.1. Дослідницькі підходи до формування міждисциплінарного концепту стійкості

Наукові дослідження питань стійкості (*англ.* resilience) тривають давно. Вони стосуються різних наукових галузей та об'єктів, у контексті яких надаються розбіжні визначення цього терміна, пропонуються

принципово різні механізми забезпечення стійкості. Спочатку цей термін набув поширення в технічних дисциплінах як характеристика певних фізичних явищ і процесів (наприклад, здатність матеріалу чи механізму накопичувати енергію та витримувати значні навантаження без розривів і пошкоджень). Згодом його почали вживати у сферах психології (як одну з властивостей індивіда, що допомагає йому не змінювати поведінку під негативним впливом), екології (як здатність екосистем відновлюватися після катастроф) та суспільних відносин.

Поняття «стійкість» – багатогранне, використовується в різних сферах та має різні відтінки значення. Наприклад, багатьом добре відомі термінологічні словосполучення: «корозійна стійкість металу», «стійкість будівлі», «психологічна стійкість людини», «стійкість міської інфраструктури до природних катастроф», «стійкість суспільства до терористичної загрози», «стійкість комп'ютерної системи до хакерських атак» та ін. У кожному з них визначальним є поняття «стійкість», але воно асоціюється із зовсім різними процесами, на перший погляд не поєднаними між собою. Проте поглиблений аналіз дає змогу виявити спільні риси в усіх цих випадках.

На питаннях різноманіття значень і трансформації поняття «стійкість» зосереджували увагу багато дослідників, серед яких П. Мартін-Брін і Дж. Андеріс [285], М. Волш-Ділей і В. Волфорд [404], Дж. Уолкер і М. Купер [402], Ф. Норріс, С. Стівенс, Б. Пфефербаум, К. Вічі та Р. Пфефербаум [307] та ін. У їхніх працях термін «стійкість» розглядається як безпосередній об'єкт дослідження, а не як сфера знань, що визначає певні рамки дослідження. Автори зазначають, що, попри високу популярність відповідних досліджень, у світі наразі не існує єдиного визначення поняття «стійкість».

Вивчаючи проблему визначення суспільної стійкості, дослідники Інституту суспільної і регіональної стійкості дійшли висновку, що серед наявного різноманіття визначень терміна «стійкість» складно обрати одне ідеальне. Кожне з них має специфічне значення, це дозволило зробити суттєві внески як у розвиток різних галузей знань, так і в міждисциплінарні дослідження стійкості. Експерти Інституту суспільної і регіональної стійкості стверджують: при визначенні цього поняття важливим є те, що воно має відображати спосіб його використання [195].

Варто зауважити, що лише семантичного аналізу терміна «стійкість», навіть проведеного з урахуванням сучасних технологій, зокрема

Big Data, недостатньо, щоб зрозуміти значення цього поняття для тієї чи іншої сфери, а тим більше – для формування системних заходів та політики. З огляду на це принципово важливим є проведення комплексного дослідження та встановлення закономірностей і зв'язків, які пов'язують стійкість із певними характеристиками та процесами, а також іншими поняттями у визначеній сфері. Тобто *необхідно визначити загальні характеристики концепту стійкості та його вияви у сфері, що досліджується.*

Аналізуючи різні дослідницькі підходи до визначення поняття «стійкість», можна дійти висновку, що принципово важливе значення для його розуміння та подальшої концептуалізації мають такі характеристики:

- сфера досліджень;
- об'єкт, щодо якого розглядається стійкість;
- зовнішні чинники/впливи, щодо яких об'єкт має бути стійким;
- мета досягнення стійкості певного об'єкта;
- сторони, зацікавлені у відповідному результаті;
- суб'єкти/чинники, здатні вплинути на досягнення такого результату.

Виходячи з аналізу зазначених досліджень, а також тематичних глосаріїв з питань стійкості, розроблених низкою дослідницьких центрів, зокрема Стокгольмського центру стійкості [350], Альянсу стійкості [237], Міжнародного інституту з питань відновлення після катастроф (DRI) [198], крім того, праць інших авторів, можна зробити висновок про те, що **в узагальненому вигляді поняття «стійкість» характеризує реакцію об'єкта на певні зовнішні подразники, його здатність адаптуватися до їх впливів без значної втрати функціональності.**

Проведені дослідження виявили неоднозначність і специфічність концепту стійкості, який застосовується в різних сферах, а також суперечливість практик, що використовуються для його реалізації.

Учені П. Мартін-Брін і Дж. М. Андеріс переконані, що поширене вживання терміна «стійкість» не означає уніфікації концепту стійкості у сферах, де його застосовують, а різні дослідники використовують у відповідних працях неоднакові методи, методології та бази даних [285].

Інші науковці, як-то М. Волш-Ділей і В. Волфорд, стверджують, що наявні визначення поняття «стійкість», їх концептуалізація й практична

імплементація не є об'єктивними та базуються на неоднакових припущеннях. Така термінологічна «розмитість» спричиняє занепокоєння, оскільки дозволяє трактувати й застосовувати концепт стійкості у достатньо неточний спосіб. Це ускладнює оцінювання його впливу на процеси розвитку. Водночас широкий простір досліджень дає можливість для переосмислення того, що дійсно має значення для розвитку як складного динамічного процесу. Автори стверджують, що дослідження концепту стійкості забезпечують можливість складного мислення й виходу за рамки домінуючих парадигм знань, а також відкривають нові простори для обговорення й продукування нових знань усередині й за межами традиційних дисциплінарних дискурсів [404].

Дж. Уолкер і М. Купер пов'язують поширення концепту стійкості у різних сферах із розвитком теорії систем і впровадженням інноваційних ідей як на теоретичному рівні, так і на практиці [402]. Погоджуючись із висновком зазначених авторів, варто зауважити, що значний імпульс у розвитку досліджень стійкості був наданий К. Холлінгом, який у 1973 р. запропонував нові концептуальні підходи у сфері екологічних досліджень, що базувалися на теорії складних систем. К. Холлінг уперше визначив поняття «екологічна стійкість» та принципи її формування. Також цей учений з'ясував особливості управління на основі стійкості, які полягали в зміщенні акцентів із передбачення майбутніх подій як ключового завдання кризового менеджменту на розбудову системи, що здатна адаптуватися до таких подій, у яких би непередбачуваних формах вони не сталися [251].

Згодом ці концептуальні підходи були поширені на сфери суспільних та економічних відносин, а в 1990-х роках з ініціативи К. Холлінга був утворений Альянс стійкості (*англ.* Resilience Alliance), до якого ввійшли провідні науковці у сфері екології. Пізніше ця організація об'єдналась із Стокгольмським центром стійкості (*англ.* Stockholm Resilience Centre) і дослідження поширилися на сферу сталого розвитку, з одночасними спробами поєднати суспільні, економічні та біосферні питання.

Варто зауважити, що концепт стійкості в галузі суспільних досліджень базується на загальній теорії систем (*англ.* systems theory), у т. ч. закономірностях формування та функціонування складних систем (*англ.* complex systems). Спільні риси у формуванні стійкості різних за своєю природою складних систем були визначені К. Холлінгом через

поняття внутрішнього «капіталу» системи, що «абсорбує» (поглинає) зовнішні впливи й уможливорює позитивні системні зміни, зберігаючи при цьому її структуру й основні функції [251]. Крім того, учений розмежував поняття «стійкість» та «стабільність», розуміючи під стабільністю системи її здатність повертатися до стану рівноваги після тимчасового порушення.

Поступово почали вимальовуватися контури *міждисциплінарного концепту стійкості та нового підходу до наукових досліджень щодо стійкості* (англ. *resilience thinking*). Розвитку цього напрямку досліджень сприяли Т. Абель, В. Аджер, К. Барретт, Ф. Беркес, М. Біггс, Е. Бойд, К. Браун, Ф. Бренд, В. Брок, В. Галас, К. Джакс, Й. Еббессон, К. Екерберг, А. Дьюїт, С. Карпентер, Дж. Колдінг, М. Констас, Т. Крейн, Ч. Куртін, К. Лайон, К. Маріс, М. Мітчел, Д. Нельсон, Е. ван Нес, А. Норстрьом, О. Олссон, Дж. Паркер, С. Поласкі, С. Робінсон, Й. Рокстрьом, Х. Росс, Дж. Степп, Т. Хаджес, К. Фольке, Р. ДеФріз, М. Шлютер, М. Шун та ін. Поступово поняття стійкості стало невід'ємною складовою частиною досліджень сталого розвитку (англ. *sustainability science*).

З позиції К. Фольке, стійкість – це здатність системи поглинати порушення та реорганізовуватися під час змін, щоб зберегти ті самі функцію, структуру та зворотний зв'язок, а отже, ідентичність; іншими словами – це здатність вистояти під впливом змін, продовжувати розвиватися, навіть якщо середовище змінилося. Водночас учений зазначив, що напрям відповідних досліджень (англ. *resilience thinking*) спрямований на вивчення питань стійкості соціально-екологічних систем, їх витривалості, адаптивності, здатності до трансформацій. Як пише вчений, «це роздуми про те, ... як періоди поступових змін взаємодіють із різкими змінами, та здатність людей, спільнот, суспільств, культур адаптуватися або навіть ставати на нові шляхи розвитку в умовах динамічних змін, ... як орієнтуватися в подорожі стосовно різноманітних шляхів, а також порогів та переломних точок між ними» [231]. При цьому важливе значення мають цілеспрямовані людські дії, адже в рамках концепту стійкості адаптація має відношення до заходів, які підтримують розвиток системи на поточній траєкторії, тоді як трансформація полягає в перенесенні розвитку на інші нові шляхи або навіть у створенні таких шляхів. Саме це, на думку К. Фольке, пояснює динамічний і перспективний характер концепту.

Відповідно до визначення стійкості, яке пропонується в довіднику ООН, це поняття означає здатність системи, суспільства, громади, які зазнають небезпеки, вчасно та ефективно протистояти їй, поглинати, пристосовуватись та відновлюватись від її наслідків, у т. ч. через збереження та відновлення основних структур та функцій. Ключове значення має здатність звільнитися від небезпеки або повернутися назад після неї. При цьому зазначається, що стійкість громади щодо потенційно небезпечних подій визначається ступенем, в якому громада має необхідні ресурси та здатна самоорганізуватися як до, так і під час кризи [398].

Пропонуючи альтернативний дослідницький підхід, Й. Ходіклі, Г. Узкан, Х. Уздемір стверджують, що стійкість здебільшого слід розглядати крізь призму спроможностей, а концепт стійкості є остаточно не визначеним [249].

Узагальнюючи дискурс щодо стійкості, С. Карпентер і В. Брок зазначають, що відповідні дослідження – це багатогранний і погано організований кластер концепцій, кожна з яких пов'язана з певним аспектом взаємодії процесів трансформації і стабільності, отже, вони не зводяться до однієї теорії або гіпотези. За висновком учених, стійкість – це сукупність ідей, які перевіряються за допомогою різних практик [177].

На основі аналізу різних дослідницьких підходів щодо змісту міждисциплінарного концепту стійкості можна дійти висновку, що він будується навколо здатності складних систем реагувати на негативні впливи у такий спосіб, який дозволяє їм не втратити свою функціональність і здатність до розвитку. Враховуючи те, що прояви стійкості в різних галузях можуть бути різними, для цілей цієї монографії необхідно проаналізувати особливості реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки.

1.1.2. Еволюція безпекових досліджень

Стійкість як категорія безпеки почала розглядатися дещо пізніше, ніж в інших сферах. Це зумовлено тим, що напрям наукових досліджень у галузі національної безпеки сформувався лише в другій половині ХХ ст. А поєднання та взаємозбагачення досліджень у галузях національної безпеки і стійкості сталося вже на початку ХХІ ст.

Термін «національна безпека» набув широкого вжитку на початку ХХ ст. як результат осмислення ролі держави в системі суспільних відносин, способів реалізації владних повноважень, захисту національних інтересів. Розвиток теорії міжнародних відносин у другій половині ХХ ст. сприяв активізації наукових досліджень у сфері національної безпеки. Якщо спочатку національна безпека розглядалась насамперед у класичній реалістичній парадигмі міжнародних відносин, то згодом питання національної безпеки досліджувалися в рамках інших парадигм – лібералізму, англійської школи, стратегічних досліджень, критичної теорії, досліджень миру та ін. Зрештою вирізвився окремий напрям наукових досліджень – безпекові дослідження.

У другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. концептуальні підходи до забезпечення національної безпеки, як і саме поняття безпеки, зазнали істотних змін. Після Другої світової війни домінуючим був традиційний підхід до визначення безпеки в рамках парадигми політичного реалізму, за якого основна роль у забезпеченні безпеки відводилася державі, головною загрозою вважалася зовнішня воєнна, ймовірність виникнення міждержавних конфліктів розцінювалася як висока, а ключова роль у їх розв'язанні відводилася силі. До того ж безпека держави була практично синонімом особистої безпеки, оскільки саме вона вважалася обов'язковою передумовою добробуту громадян. За висновком Р. Джонса, такий підхід був занадто статичним та обмеженим. У нього ніяк не вписувалися події, що відбулися в останні декади ХХ ст., зокрема завершення холодної війни та розпад СРСР. При цьому, як зазначає вчений, такі радикальні зміни відбулися виключно у мирний спосіб [273].

Після подій вищезазначеного періоду, як передбачав Е. Томпсон, мала настати не «розрядка», а швидкі та непередбачувані зміни, порушення зв'язків між державами, а також гострі внутрішньодержавні конфлікти, що нагадувало «рух без мапи» [360].

У нових умовах звужений (традиційний) підхід до визначення національної безпеки, який зосереджувався на воєнному компоненті й мав державоцентричний характер, потребував перегляду. Зміна безпекового середовища висвітлила ширший, ніж воєнні, спектр загроз і небезпек, активізувалися нові недержавні актори в цій сфері. Наприклад, у рамках традиційного дослідницького підходу оминалися увагою безпекові наслідки стрімких технологічних змін, зокрема транспортних, енергетичних та інформаційних.

За таких умов популярності набула теорія сек'юритизації, яку запропонували Б. Бузан, О. Вейвер та інші представники Копенгагенської школи. Новий дослідницький підхід дозволив розширити зміст поняття безпеки, додаючи до нього, крім воєнного, також політичний, економічний, соціальний та екологічний компоненти. При цьому наукова спільнота визнавала ключову роль держави у забезпеченні національної безпеки [175].

Р. Ульман, відомий своїми дослідженнями у сфері міжнародної політики та безпеки, підкреслював, що трактування поняття «національна безпека» виключно у контексті протидії військовим загрозам відвертає увагу від небезпек невоєнного характеру, а також не враховує багатьох аспектів, що стосуються захисту життєво важливих інтересів людини [375]. У Звіті про людський розвиток 1994 р. на підставі висновку про неможливість досягнення миру у світі, якщо люди не будуть у безпеці у їхньому повсякденному житті, було сформульовано нову наукову *концепцію пріоритетності безпеки людини* (англ. human security) та її складових частин – економічної безпеки, продовольчої безпеки, безпеки здоров'я, екологічної безпеки, особистої безпеки, безпеки спільнот, політичної безпеки [378].

Загалом на початку 1990-х років з'явилося чимало досліджень, у яких визначалася роль інших, крім держави, суб'єктів забезпечення безпеки: громадян, суспільства, етносів, релігійних організацій та ін. У науково-експертному середовищі почало порушуватися питання про «емансипацію безпеки» як звільнення від обмежень [162]. Як можна спостерегти, запропоновані дослідниками у зазначений період зміни в трактуванні концепту національної безпеки були спрямовані на те, щоб система національної безпеки ставала гнучкішою.

Крім того, питання безпеки почало активніше розглядатися не лише на національному, а й на інших рівнях – регіональному, глобальному. З появою концепту глобалізації загострилися дискусії щодо ролі національних держав в умовах посилення взаємозв'язків і взаємовпливів між ними, виходу на міжнародну арену нових гравців і формування глобальних мереж. Зміни, що відбулись у світі під впливом глобалізації, не зробили його безпечнішим. Як зазначають Д. Хелд і А. Макгрю, унаслідок формування складної системи міждержавних політичних та економічних зв'язків для багатьох держав стратегія національної безпеки стала мало відрізнятися від міжнародної

стратегії безпеки [248]. Автори також стверджують, що глобалізація зумовлює перехід від державоцентричної політики до нової складної форми багатопланового глобального управління у сфері забезпечення безпеки. Хоча різні за потенціалом і рівнем розвитку держави отримали неоднакові переваги від глобалізації, загалом можна виявити тенденцію до зниження можливостей національних держав забезпечувати національну безпеку через брак їх інституційних спроможностей. Це поставило на порядок денний питання про необхідність трансформації політичних систем як на національному, так і на міжнародному рівнях, з метою їх більшої відповідності новим умовам глобального розвитку.

Доцільно також звернути увагу на дискурс, відповідно до якого національні держави (передусім глобальні лідери) розширили розуміння безпеки понад рамки принципу захисту й просування національних інтересів на користь можливості втручання (зовнішніх інтервенцій) у разі необхідності захисту прав людини, що стало можливим у світлі теорії про формування «глобального співтовариства» та розвитку концепції пріоритетності безпеки людини. На це, зокрема, звертав увагу Д. Чендлер, аналізуючи зміни парадигми безпекових досліджень [184].

Проте концепція відповідальності за глобальну безпеку «сильних» держав і їхнього права на втручання у внутрішні справи інших держав з метою захисту базових прав людини виявилася на практиці досить проблематичною і створювала докорінні суперечності між цим правом та суверенними правами незалежних держав. Крім того, відповідні заходи у сфері забезпечення глобальної безпеки потребували належного ресурсного забезпечення і ставали досить обтяжливими для національних економік «сильних» держав.

Зміни, що розпочалися у глобальному безпековому середовищі, поява нових і посилення традиційних загроз актуалізували питання щодо недосконалості безпекових систем, що існують, їх невідповідності новим умовам. Отже, постало питання про необхідність набуття системами національної безпеки нових характеристик, що надало б державам можливостей самостійно протистояти загрозам і небезпекам будь-якого характеру й походження. У рамках зазначеного підходу роль «сильних» держав мала змінитися із забезпечення безпосереднього захисту «слабких» держав на надання їм допомоги для

формування здатності адаптуватися до змін у безпековому середовищі й самостійно протистояти загрозам. По суті, постало питання про розбудову стійкості держави.

Загалом формуванню й розвитку окремого наукового напрямку безпекових досліджень, окрім вищезазначених, сприяли також праці зарубіжних учених М. Барнетта, Т. Бальзака, Д. Безвіка, А. Белламі, К. Буза, Т. Вайса, П. Вілльямса, Дж. Даффілда, Х. Декстер, Д. Джозефа, Б. Еванса, Дж. Рейда, Ш. Танга, Дж. Херца, Дж. Хугенсена Гьйорва, Л. Фрідмена, М. Фуко, Д. Чендлера. Вивчали ці питання й вітчизняні науковці: О. Белов, В. Горбулін, Д. Дубов, Б. Качинський, О. Корнієвський, В. Косевцов, Н. Нижник, О. Литвиненко, Г. Ситник, В. Смолянук та ін.

1.1.3. Особливості застосування концепту стійкості у сфері національної безпеки

Еволюція концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, розвиток теорії систем та формування окремого напрямку досліджень щодо стійкості (*англ. resilience thinking*) зумовили поширення концепту стійкості на сферу безпекових досліджень та появу поняття «*національна стійкість*» (*англ. national resilience*). Подальше осмислення й упорядкування відповідних знань дало змогу сформуувати самостійний концепт національної стійкості. Серед дослідників зазначеного концепту слід назвати Дж. М. Андеріса, Ф. Бурбо, Дж. Джозефа, Б. Еванса, К. Зебровські, М. Д. Кавелті, М. Кауфманн, К. С. Крістенсена, М. Купера, П. Мартін-Брін, Г. Ласконжаріаса, В. Проага, Дж. Рейда, Дж. Волкера, К. Ф'едера, Д. Чендлера та ін.

Досліджуючи становлення й розвиток концепту національної стійкості, Дж. Волкер і М. Купер вказують на те, що протягом останнього десятиліття тема стійкості набула поширення як операційна стратегія підготовки до надзвичайних ситуацій, реагування на кризи та забезпечення національної безпеки [402]. Г. Ласконжаріас стверджує, що розбудова національної стійкості стала надзвичайно важливим завданням для держав, оскільки дозволяє їм підготуватися до протидії загрозам нового типу, які стали зрозумілими після початку в 2014 р. гібридної агресії Російської Федерації проти України [279]. З позиції К. Ф'едера, поява концепту національної стійкості у порядку денному забезпечення національної безпеки зумовлена розширенням спектра нових загроз

унаслідок зростання глобальної взаємозалежності та невизначеності. За таких умов забезпечення безпеки силами національних держав стає надзвичайно складним завданням і потребує нових підходів, зокрема розроблення національних безпекових стратегій з урахуванням принципів забезпечення національної стійкості [229].

Водночас не всі дослідники однаково трактують концепт національної стійкості. Так, Дж. Джозеф, К. Зебровські розглядають національну стійкість як особливу форму державного управління крізь призму неоліберальних ідей щодо зменшення ролі держави [274; 421]. Критики концепту національної стійкості, зокрема Б. Еванс і Дж. Рейд, вказують на його депресивний характер, який проявляє себе в тому, що реальний світ розглядається виключно крізь призму загроз і неминучих катастроф, а це породжує постійну тривожність і небезпеку як визначальні умови «нової реальності». Крім того, ідеологія національної стійкості, за висновками вчених, змінює принципи державного управління та політичні правила, перекладаючи значну частину відповідальності на населення, яке має готуватися до життя в умовах постійних загроз [222].

У дослідженні Інституту суспільної і регіональної стійкості, присвяченому аналізу термінів суспільної стійкості, визначені основні групи відмінностей щодо трактування концепту стійкості у сфері національної безпеки залежно від способів забезпечення стійкості, а саме:

- стійкість як певна здатність об'єкта (*англ.* ability) – статичний підхід або як процес досягнення визначеного результату (*англ.* process) – динамічний підхід;
- посилення стійкості через адаптацію об'єкта до дії зовнішніх подразників (*англ.* adaptation) або через запобігання чи унеможливлення їх впливу (*англ.* resistance);
- стійкість у контексті можливих змін (*англ.* trajectory): перший підхід пропонує вважати стійким об'єкт, який зміг вистояти під впливом зовнішніх подразників/небезпек (відповідно, якщо не зміг вистояти, то не був стійким), а другий – пропонує також вважати стійким об'єкт, який зміг відновити функціональність після кризи;
- стійкість у контексті передбачуваності загроз і небезпек (*англ.* predictability): перший підхід розглядає стійкість як здатність передбачати загрозу і завчасно готуватися до можливих

негативних впливів, а другий – розглядає стійкість як здатність ефективно реагувати на загрози;

- тимчасовий або постійний характер стійкості (*англ.* temporal nature) як негайна реакція на кризу або динамічний процес підготовки, реагування на кризу та післякризове відновлення [195].

Стосовно стійкості складних систем, то, аналізуючи численні дослідження [151; 159; 184; 231; 241; 251; 252], можна виокремити такі основні відмінності у визначенні сутності цього феномену, а саме через його здатність:

- поглинати негативні впливи та порушення цілісності для збереження або повернення до стану рівноваги;
- швидко відновлювати стан рівноваги після змін у середовищі, негативних впливів;
- ефективно протидіяти негативним впливам завдяки пристосуванню до їх дії, у т. ч. переходу до нового стану рівноваги.

Зазначені відмінності визначають різні підходи до забезпечення стійкості у сфері національної безпеки, формування відповідної державної політики та механізмів.

У сучасному світі стає дедалі більше викликів і загроз безпеці людини, суспільства та держави, які набувають складніших форм, а запобігти їм або здолати їх стає майже неможливо. Зазвичай протидія таким загрозам потребує комплексного підходу та спільних зусиль різних суб'єктів національної безпеки.

Упровадження концепту стійкості у сфері національної безпеки зумовлене необхідністю своєчасного й ефективного реагування на широкий спектр сучасних загроз і кризових ситуацій з метою недопущення розвитку деструктивних процесів у державі та суспільстві, спричинених, зокрема, їх уразливістю або унеможливленням виконання державою критично важливих функцій.

Особливо актуальною стає реалізація відповідного комплексу завдань у контексті протидії загрозам гібридного типу. Вони характеризуються скоординованим одночасним застосуванням широкого спектра традиційних і нетрадиційних методів та засобів боротьби у різних сферах, активного залучення недержавних акторів. Ужиття комбінованих методів впливу спричиняє синергетичний ефект. Крім цього, гібридні загрози часто мають прихований характер або маскуються під інші процеси в рамках правового поля. Отже, такі дії часто складно ідентифікувати як

загрози, особливо на початковому етапі. Метою гібридної війни є не встановлення контролю над певною територією, а дестабілізація держави та суспільства, які стають об'єктами агресії, послаблення їх здатності забезпечувати національні інтереси та захищати національні цінності. Агресія Російської Федерації проти України, яка розпочалась у 2014 р. і триває донині, здійснюється саме за такою технологією [129].

Відповідь на гібридні загрози, що переважно мають довготривалий характер і створюють ситуацію невизначеності, має також бути комплексною. У свою чергу, це потребує модернізації системи забезпечення національної безпеки. Проте одного лише нарощування спроможностей сил безпеки та оборони вочевидь недостатньо для того, щоб ішлося про зміцнення національної стійкості. У цьому контексті застосування концепту стійкості у сфері національної безпеки сприяє формуванню стратегії держави, що дає можливість долати загрози, кризи та інші небезпеки будь-кого походження, забезпечуючи прийнятні умови для функціонування держави та суспільства навіть в умовах кризи. Формування й реалізація державної політики у сфері національної безпеки та стійкості потребує розроблення й упровадження відповідних механізмів.

Як зазначають М. Кавелті, М. Кауфманн і К. Крістенсен, урахуовуючи міждисциплінарну сутність концепту стійкості, він покликаний запропонувати універсальні механізми забезпечення стабільності, живучості та безпеки, які б однаково задовольняли індивідів, суспільство, екосистеми й технічні системи [277].

Сфера досліджень щодо забезпечення національної стійкості для багатьох країн, у т. ч. України, є достатньо новою та перспективною. Зміцнення національної стійкості як ефективний вектор розвитку держави та суспільства в умовах невизначеності має відбуватися з урахуванням національних інтересів і перспектив розвитку. При цьому реалізація на практиці принципів і механізмів стійкості в різних сферах потребує усвідомлення основних теоретичних закономірностей і концептуальних підходів у цій галузі, а також застосування відповідної методології. Інакше можна наразитися на невідповідність практичних результатів плановим завданням і задекларованим намірам.

Нині можна спостерігати, що рекомендації у сфері забезпечення національної стійкості, які надають окремі вітчизняні й іноземні радники, іноді мають різноспрямований і фрагментарний характер. Це може бути зумовлено різним трактуванням поняття «національна стійкість»

та відмінністю у концептуальних підходах до її формування, які пропонують представники науково-експертної спільноти. Варто зауважити, що з огляду на специфіку різних дисциплін і сфер діяльності під час практичної реалізації концепту стійкості часто виникає певна термінологічна плутанина та підміна понять. Наприклад, як синоніми до поняття «стійкість» у безпековій сфері іноді використовують такі терміни: «могутність», «непохитність», «надійність», «живучість», «безпека», «стабільність», «незмінність» і навіть «застій» (як опірність щодо змін, *англ.* resistance). Перераховані терміни є близькими за значеннями, проте мають певні смислові нюанси та характеризують певні аспекти тих чи інших процесів або стану конкретного об'єкта.

Так, поняття «могутність держави» має відношення передусім до її ресурсного потенціалу в широкому сенсі (як сукупність наявних у держави матеріальних та духовних можливостей, що використовуються для досягнення її геополітичних цілей [19]). Поняття «живучість», за визначенням Дж. ван Гіга, характеризує здатність системи залишатися в безпечних межах збалансованого функціонування [6]. Цей термін використовується передусім для характеристики біологічних організмів, а також технічних систем (наприклад, енергетичних, транспортних). Також для технічних систем як синонім до стійкості може застосовуватися термін «надійність». Для характеристики збалансованості у сфері економіки, соціальних відносин та екології зазвичай уживають поняття «стабільність» і «сталій розвиток». На особливості застосування подібних термінів у сфері енергетичної безпеки звертає увагу О. Суходоля [137], а в економічній сфері – А. Бойко [4]. У медичній сфері поширене поняття «стійкість» у значенні «опірність» (*англ.* resistance) до ліків чи лікування у сенсі відсутності реакції організму або змін у стані здоров'я пацієнта. У безпековій сфері відповідне поняття (*англ.* resistance) може трактуватися як опір противнику, у т. ч. завдяки організації диверсій, підривної діяльності, партизанського руху тощо. Цей термін також відрізняється від поняття стійкості (*англ.* resilience), яке характеризує в основному динамічні процеси, пов'язані зі змінами.

Отже, зважаючи на розмаїття схарактеризованих вище дефініцій, можна наголошувати на необхідності актуалізації питання вироблення єдиної термінології у сфері забезпечення національної стійкості. Варто зазначити, що в науковому середовищі існують різні підходи до визначення терміна «національна стійкість». У більшості держав та

міжнародних організацій, які останнім часом приділяють значну увагу питанням розбудови стійкості, для усунення плутанини й різночитань під час розроблення керівних документів, які їх регулюють, створені й використовуються відповідні глосарії. При цьому існують як тезауруси, у яких наводиться тлумачення та визначення всіх термінів і понять, що використовуються в цій сфері, так і спеціальні глосарії до окремих доповідей, статей, документів тощо. Серед довідкових джерел відповідного спрямування на увагу заслуговують:

- Глосарій стійкості Міжнародного інституту з питань відновлення після катастроф [198];
- Словник у сфері безпеки та стійкості Міжнародної організації зі стандартизації [262];
- Австралійський глосарій стійкості до надзвичайних ситуацій [153];
- Глосарій «Стійкість» уряду Великої Британії (як частина серії загальнодоступних ресурсів, які поширюють знання щодо стійкості) [238];
- Глосарії Міжурядової групи експертів ООН з питань зміни клімату [235] як складові частини доповідей Групи²;
- Онлайн-глосарій термінів Управління Організації Об'єднаних Націй зі зменшення небезпеки надзвичайних ситуацій (UNDRR) [397], створений згідно з рекомендаціями доповіді Міжурядової робочої групи експертів по термінології, пов'язаної зі зниженням ризику надзвичайних ситуацій, затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН 2 лютого 2017 р.;
- Глосарій гуманітарних термінів Управління ООН з координації гуманітарних справ (UN OCHA) [339];
- Словник базової термінології зі зменшення ризику надзвичайних ситуацій ЮНЕСКО (UNESCO) [381];
- Глосарій термінів Федерального агентства з надзвичайних ситуацій (FEMA) Міністерства внутрішньої безпеки США [225];
- Глосарій ключових термінів у сфері оцінювання та управління, заснованого на результатах, ОЕСР [236].

² Група створена в 1988 р. Всесвітньою метеорологічною організацією спільно із Програмою ООН з довкілля для оцінки наукової інформації, що стосується зміни клімату та формулювання реальних стратегій реагування на відповідні наслідки; готує доповіді, що використовуються в роботі сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

У 2017 р. Міжнародна організація зі стандартизації (англ. International Organization for Standardization, ISO) внесла до розділу «Безпека і стійкість» каталогу стандартів поняття «організаційна стійкість» як здатність організації до поглинання та адаптування до мінливого середовища [255].

За висновками організаторів дослідження, проведеного групою науковців з Ізраїлю та Канади, під час якого були опитані студенти низки університетів Ізраїлю та США з метою визначення сприйняття респондентами поняття «національна стійкість», на розуміння ними сутності цього поняття впливали як індивідуальне відчуття основних загроз національній безпеці, так і низка національних особливостей і політико-психологічних аспектів (зокрема, довіра до національних інститутів, патріотизм, оптимізм, суспільна згуртованість, історичний досвід, культурні відмінності тощо) [176].

Загалом отримані за результатами опитування відмінності у визначенні поняття «національна стійкість» американцями та ізраїльтянами виявилися незначними: узагальнена американська версія була більш абстрактною, а ізраїльська – більш деталізованою. В узагальненому вигляді сутність цього поняття була визначена як здатність нації успішно протистояти загрозам (наприклад, тероризму, корупції, бідності та ін.), зберігаючи при цьому недоторканими суспільні цінності.

Погоджуючись в основному з висновками зазначених вище дослідників щодо змісту поняття «національна стійкість», слід додати, що воно акцентує увагу на таких дефініціях, як нація, загрози, суспільні цінності; дає змогу застосовувати комплексний підхід у частині протидії широкому спектру загроз, кризових ситуацій та інших небезпек; визначає окремі функціональні характеристики (зокрема, збереження суспільних цінностей). Утім, така характеристика національної стійкості, як «здатність успішно протистояти загрозам», є занадто узагальненою й не відображає всіх притаманних концепту національної стійкості рис. Передусім ідеться про *адаптивність*, яка дозволяє державі та суспільству пристосовуватися до постійного впливу загроз і швидких змін безпекового середовища, безперерійно функціонувати під час криз та швидко відновлюватися після руйнівних наслідків явищ/дій будь-якої природи до оптимального за визначених умов рівня рівноваги [107].

Зважаючи на основні положення концепту стійкості у сфері національної безпеки, можна стверджувати, що адаптивність держави і

суспільства означає не пасивний акт виконання волі потужнішого суб'єкта відносин на шкоду національним інтересам, а цілеспрямований пошук нових форматів взаємодії та механізмів захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів, які би могли продовжувати ефективно функціонувати в умовах, коли загрози й небезпеки мають довготривалий або невідворотний характер.

Аналізуючи різноманітні визначення поняття «стійкість» та беручи до уваги альтернативні концептуальні підходи, викладені в наведених вище наукових дослідженнях, можна визначити, які ключові риси притаманні поняттю «національна стійкість», відрізняють його за змістом від інших термінів та формують основу концепту національної стійкості.

Насамперед проблематика національної стійкості стосується забезпечення безпеки й розвитку *держави та суспільства*. *Існування загроз* національній безпеці, *викликів і кризових ситуацій* також є однією з визначальних характеристик концепту національної стійкості. У свою чергу, необхідність *реагування* на загрози та кризові ситуації потребує наявності відповідних суб'єктів, спроможностей і механізмів, здатних забезпечити пристосування до змін та ефективне подолання небезпечних явищ і криз у різних сферах. Також треба враховувати необхідність поєднання в межах відповідного концепту двох різноспрямованих процесів, якими є *рух і незмінність*. Це означає, що певні системні характеристики й процеси, що відбуваються в державі та суспільстві, мають зберегтися незмінними, а інші можуть досить помітно змінитися за умови збереження цілісності та функціональності основних об'єктів. При цьому основними незмінними величинами можуть бути, зокрема, такі: необхідність збереження національних цінностей і захисту національних інтересів, забезпечення безперервності надання державою критично важливих функцій населенню й умов нормальної життєдіяльності суспільства та держави. Динамічність визначається необхідністю своєчасного й ефективного реагування на швидкі зміни безпекового середовища, нові виклики та загрози, здатністю адаптуватися до їх постійної або тривалої дії. Відповідно до цих установок можна визначити *мету* забезпечення національної стійкості.

Отже, зміст поняття «національна стійкість» можна охарактеризувати так: **національна стійкість** – це здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та

характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги [119].

Тобто йдеться про набуття державою, суспільством, організаціями, інституціями, іншими об'єктами та суб'єктами, а також певними технічними, технологічними, організаційними та операційними системами, які діють у межах конкретної держави, певного *набору якостей*, необхідних для достатньо безпечного існування та сталого функціонування й розвитку в умовах невизначеності і підвищених ризиків, а також швидкого відновлення після перебування в кризовому стані. Визначення допустимих меж трансформацій, яких можуть зазнати різні складні системи під час їх пристосування до негативних впливів, зберігаючи при цьому свою функціональність, здатність до розвитку, цілісність елементного складу та системних зв'язків, є наразі одним із найбільш дискусійних питань і потребує подальших досліджень.

З метою уникнення термінологічної плутанини слід зазначити, що в означеному випадку дефініція «національна стійкість» використовується не у контексті збереження цілісності й розвитку певного етносу, а в ширшому сенсі, який стосується існування колективної суб'єктності та пов'язаної з нею ідентичності й загальнонаціональної політичної організації. За висновками багатьох сучасних дослідників³, феномен нації є складним і багатогранним, він характеризує певну соціокультурну, історичну спільноту, яку не слід розглядати виключно через призму етнічних особливостей. М. Розумний відзначає, що процеси націотворення є складними, багатовимірними та багатоваріантними. Як стверджує вчений, сьогодні концепти громадянського суспільства і політичної нації однаковою мірою присутні в суспільній свідомості як орієнтири національного розвитку та суспільно-політичних трансформацій [127].

Тобто у запропонованому вище визначенні поняття «національна стійкість» слово «національна» означає приналежність не до певного етносу, а до конкретної держави (*англ.* national state). Водночас воно відображає не лише процеси, котрі відбуваються навколо держави як політичного інституту і його здатності протистояти загрозам, але й охоплює ширший спектр суспільних відносин та об'єктів.

³ Українська політична нація: проблеми становлення : зб. наук. ст. / за ред. М. М. Розумного (заг. ред.), М. Т. Степика, В. М. Яблонського. Київ : НІСД, 2012. 384 с.

Підсумовуючи викладене, а також беручи до уваги рекомендації Альянсу стійкості щодо оцінювання стійкості складних систем [343], можна визначити основні питання, системні елементи та зв'язки, які становлять квінтесенцію концепту стійкості у сфері національної безпеки (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні характеристики концепту національної стійкості

| Ключове питання забезпечення національної стійкості | Змістове навантаження | Системні елементи і зв'язки |
|---|---|---|
| <i>Стійкість чого?</i> | Об'єкт стійкості | Держава та суспільство |
| <i>Стійкість щодо чого?</i> | Деструктивні впливи (подрозники) | Загрози, кризові ситуації або дії, відносно яких об'єкт має бути стійким |
| <i>Для чого?</i> | Мета досягнення стійкості та рівень стійкості | Прийняття до мінливості й невизначеності безпечного середовища за умови збереження національних цінностей та захисту національних інтересів |
| <i>Для кого?</i> | Сторони, зацікавлені в отриманні відповідного результату | Органи державної влади та місцевого самоврядування, громадянське суспільство, підприємства, наукові установи, громади, населення, які стають краще захищеними |
| <i>Хто це робитиме?</i> | Суб'єкти, здатні забезпечити досягнення відповідного результату | Органи державної влади та місцевого самоврядування, громадянське суспільство, підприємства, наукові установи, громади, населення, які вживають визначені заходи щодо посилення безпеки й стійкості держави та суспільства |

Джерело: складено авторкою.

Ураховуючи наведені вище міркування щодо змісту й ключових характеристик концепту національної стійкості, можна стверджувати, що цьому феномену притаманні риси системності. Йдеться про існування базових системних елементів і зв'язків між ними – об'єктів, суб'єктів, мети, критичних параметрів, функцій, принципів управління та ін. Сукупність відповідних елементів і зв'язків становить *систему національної стійкості*. Цей висновок має важливе значення не лише для усвідомлення особливостей застосування міждисциплінарного

концепту стійкості у сфері національної безпеки, а й для розроблення конкретних механізмів і практичних рекомендацій задля формування державної політики відповідного спрямування.

У контексті викладеного, застосувуючи системний підхід, доцільно проаналізувати особливості забезпечення національної стійкості, формування та функціонування відповідної системи, визначити спільні риси та відмінності, завдяки яким система забезпечення національної стійкості відрізняється від системи забезпечення національної безпеки, можливості взаємодії обох систем.

1.2. Система забезпечення національної стійкості: сутність, основні характеристики

1.2.1. Сутність системи забезпечення національної стійкості

Базуючись на загальній теорії систем, зокрема дослідженнях Р. Акоффа [148], Л. фон Берталанфі [159], О. Богданова [2], В. Ешбі [151], Т. Парсонса [329], І. Прігожина [34], М. Сетрова [130], В. Скотта [348] та інших учених, можна стверджувати, що система національної стійкості, як і будь-яке інше системне утворення, є сукупністю об'єктів, суб'єктів, мети, критичних параметрів, функцій, принципів управління. Вони, об'єднані разом за певними правилами, мають бути орієнтовані на певний результат функціонування системи, який відрізнятиметься (зазвичай буде більшим) від тих, що можуть вироблятися окремими її елементами або іншими системами.

Застосовуючи системний підхід до аналізу системи національної стійкості, слід взяти до уваги такі базові закономірності:

- соціальні явища мають розглядатися як системи (відповідно до Л. фон Берталанфі [159]);
- системи мають структури, які є стійкою єдністю елементів, їх зв'язків і цілісності системи (Н. Овчінніков [30]);
- система є сукупністю взаємопов'язаних змінних (В. Ешбі [151], В. Скотт [348]);
- систему характеризують системні параметри – ознаки, за якими її можна ідентифікувати та класифікувати (А. Уємов [139]);
- складні системи у своєму складі містять простіші системи (Ю. Сачков [128]);

- складні системи є відкритими, перебувають у постійній взаємодії із зовнішнім середовищем, їх функціонування є цілеспрямованим, вони здатні вирішувати різні групи завдань, мають різні рівні структурної організації (Ю. Сачков [128], В. Ешбі [151]).

Надалі під час аналізу будуть також ураховані й інші закономірності формування та функціонування складних систем.

Як і у випадку із системою національної безпеки, система національної стійкості потребує механізму, що забезпечить її функціонування й розвиток, уможливить взаємодію всіх складових частин, і система почне продукувати очікуваний результат. Його основним призначенням є виконання певних дій, спрямованих на досягнення визначеної мети. Таким механізмом є система забезпечення національної стійкості, що є цілісною та структурованою, її елементи тісно пов'язані між собою, зокрема спільною місією та метою. Розрив зв'язків між елементами цієї системи може призвести до її пошкодження або руйнації. На забезпечення її цілісності та рівноваги впливають прямі та зворотні зв'язки між елементами, характер взаємодії з іншими системами, впливи з боку внутрішнього і зовнішнього безпекового середовища тощо.

Отже, ураховуючи запропоноване раніше визначення національної стійкості та зміст відповідного концепту, **систему забезпечення національної стійкості** можна визначити як комплексний механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, інститутів та організацій громадянського суспільства, населення, а також цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів, які гарантують збереження безпеки та безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства й держави до, під час і після кризи, у т. ч. завдяки адаптації до дії загроз та швидких змін безпекового середовища [119].

Основними **подразниками** (деструктивними впливами), на які має реагувати система забезпечення національної стійкості, є загрози будь-якого характеру та походження, кризові ситуації та інші небезпеки. Як з'ясував А. Рапопорт, вхідна дія разом із певним станом системи визначає вихідну дію та можливий перехід системи з початкового стану до іншого [99]. При цьому подразники (вхідні дії) можуть впливати на різні елементи системи, але передусім на об'єкти, які багато в чому визначають контури системи і мають набувати визначені якості із завданняю метою. Передусім ідеться про те, що різні загрози і кризові ситуації

можуть здійснювати неоднакові за характером й інтенсивністю негативні впливи на об'єкти національної стійкості, деформуючи і їхні елементи, і системні зв'язки. Проте функціонування системи забезпечення національної стійкості покликане зберегти цілісність як об'єктів, так і системних зв'язків, наділяючи їх здатністю поглинати такі впливи, протидіяти їм, адаптуватися до впливів без значної втрати функціональності, відновлюватися та розвиватися після криз.

1.2.2. Характеристика об'єктів та суб'єктів у системі забезпечення національної стійкості

Основними **об'єктами** системи забезпечення національної стійкості є *держава* та *суспільство*, які можуть зазнати деструктивних впливів (дії загроз, кризових ситуацій та інших небезпек). Вони самі та їхні складові частини повинні мати зазначені вище якості, необхідні для достатньо безпечного існування, функціонування й розвитку в умовах невизначеності й підвищених ризиків.

Загалом, об'єктом стійкості можуть бути будь-які предмети (метали, конструкції тощо), соціальні й технічні системи (політична, економічна, енергетична, інформаційна, інфраструктура та ін.), люди, організації та ін. Як складні системи вони мають потенціал стійкості, який може бути посилений. Держава й суспільство як основні об'єкти національної стійкості також є складними системами. Їх елементи та системні зв'язки можуть зазнавати неоднакових впливів різних загроз, а отже, механізми зміцнення стійкості держави й суспільства можуть бути різними. Для визначення конкретних механізмів і практик, які мають застосовуватися для посилення стійкості окремих складників держави й суспільства, необхідно застосовувати метод декомпозиції щодо цих об'єктів. Одночасно важливо брати до уваги загальні системні характеристики основних об'єктів, їх внутрішніх зв'язків та взаємодії з іншими елементами системи забезпечення національної стійкості. У цьому контексті заслуговують на увагу висновки щодо особливостей складних систем, зроблені Н. Овчінниковим, а саме: один об'єкт може бути представлений як різні системи; об'єкт як певна цілісність під час дослідження може зникати з поля зору, зміщуючи увагу на предмет дослідження, який визначається умовами сформульованого завдання [30].

Як відомо з теорії систем, стійкість є однією з умов існування будь-якої системи. Отже, може виникнути питання: навіщо взагалі потрібна

система забезпечення національної стійкості, якщо її основні об'єкти є апіорі стійкими? Проте стійкість складної системи не є абсолютною та постійною. Реагуючи на зміни середовища, системи прагнуть повернутись у початковий стан стабільності або досягнути цього стану на новому рівні. Це може бути зроблено різними способами. На варіативність адаптивності складних систем та особливості адаптивної поведінки вказував, зокрема, В. Ешбі [151].

Існує також феномен системних суперечностей, який досліджували, зокрема, О. Богданов, Е. Винограй. За висновком О. Богданова, розвиток системи відбувається в напрямі найбільш стійких співвідношень, як внутрішніх, так і між системою та її середовищем [2]. Суперечність може виявлятися у тому, що такі стійкі зв'язки не завжди визначають вектор розвитку системи, а можуть спричинити консервацію певного стану рівноваги. Одним із способів розв'язання системних суперечностей та підвищення стійкості системи є встановлення додаткових зв'язків. Як зазначає Е. Винограй, що точніше елементи системи доповнюють у функціональному відношенні одне одного, то вище сфокусованість її дій за певним напрямом [7]. Це є основою принципу функціонально-додаткових відносин у системі.

Ураховуючи те, що сучасне безпекове середовище стає все агресивнішим для держави та суспільства, а деструктивні впливи на них мають більш руйнівну силу, *створення додаткового комплексного механізму, функціонування якого спрямоване на посилення стійкості зазначених об'єктів, видається виправданим у контексті забезпечення їх подальшого існування, безпеки й розвитку.*

Держава і суспільство як складні системи також складаються з різних компонентів, у т. ч. підсистем.

Підсистеми, щодо яких можуть здійснюватися певні заходи з метою посилення або набуття ними стійкості, можуть бути класифіковані за різними показниками, зокрема:

- 1) *за сферою прояву суспільних відносин*: економічна, політична, соціальна, духовна;
- 2) *за рівнем організації*: загальнодержавна, регіональна, галузева, групова, об'єктова та ін.;
- 3) *за сферою діяльності*: економічна, екологічна, технічна, інфраструктурна, сфера управління, безпекова та ін.

Залежно від об'єкта науковці часто виокремлюють різні підвиди національної стійкості: суспільну, технологічну, організаційну та ін.

Об'єкти стійкості можуть групуватися за певними ознаками. Зважаючи на те, що в системі забезпечення національної стійкості одним із визначальних чинників щодо її об'єкта є вплив подразника, дослідники часто також виокремлюють сфери та сектори забезпечення національної стійкості залежно від характеру загроз або джерел їх походження.

У дослідженні «Глобальні ризики у 2013 році», підготовленому для Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ), було запропоновано для оцінювання національної стійкості виділяти такі національні підсистеми: економічну; екологічну; сферу управління; інфраструктуру; суспільство [409].

На основі зазначеного дослідження Р. Донно визначила п'ять основних сфер, у яких настання загроз є найбільш імовірним, а їхні наслідки можуть бути найбільш руйнівними, а саме: економічну, технологічну, соціальну, геополітичну сфери, природне середовище. Відповідно, дослідниця пропонує зосередитися на забезпеченні стійкості таких секторів: державного управління; сільського господарства та постачання продовольства; енергетики; водопостачання і водоочищення; транспорту; оборони; медичного забезпечення; засобів масових комунікацій та інформаційних технологій (ІТ); фінансової сфери; освіти; хімічної промисловості; роздрібною торгівлі; виробництва товарів масового споживання; соціальних сервісів; туризму [199].

З позиції іншого дослідника цієї проблематики В. Проага, системна стійкість має значення для низки основних секторів, якими є: технічний, політичний, організаційний, соціальний, правовий, економічний, екологічний, зовнішнє середовище [336].

Різні підходи до типології національної стійкості залежно від об'єкта або характеру загроз пропонували, крім зазначених науковців, також Ф. Бурбо [165], П. Роджерс [345], С. Волкейт, Р. МакГеррі, Г. Місен [403] та ін.

Загалом, аналізуючи численні наукові публікації та наявні у світі практики, можна стверджувати, що визначення основних сфер забезпечення національної стійкості залежить від характеру та джерел основних загроз національній безпеці держави (з точки зору їх можливих проявів і наслідків для різних сфер), а основні сектори розбудови стійкості мають визначатися процесами та напрямками діяльності, які мають критично важливе

значення для сталого функціонування держави та суспільства. Отже, *основними сферами забезпечення національної стійкості* доцільно визначити такі: економічну; екологічну; технологічну; зовнішньополітичну; суспільних відносин. У межах цих сфер можна виокремити *основні сектори/напрями розбудови стійкості*, це, зокрема: державне управління; оборона і цивільний захист; критична інфраструктура, у т. ч. постачання води, продовольства, енергоресурсів, транспорт, інформаційна інфраструктура; медичне забезпечення; економіка та фінанси; освіта; роздрібна торгівля; соціальні сервіси; внутрішня та зовнішня політика (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Основні підсистеми системи забезпечення національної стійкості залежно від об'єкта

| Базова ознака | Класифікація |
|--|---|
| 1. Характер та джерело загроз і кризових ситуацій, що здійснюють негативні впливи на об'єкти, з точки зору їх можливих проявів і наслідків | <i>Сфери:</i> <ul style="list-style-type: none"> • економічна; • екологічна; • технологічна; • зовнішньополітична; • суспільні відносини |
| 2. Процеси й напрями діяльності, які мають критично важливе значення для сталого функціонування держави та суспільства | <i>Сектори:</i> <ul style="list-style-type: none"> • державне управління; • оборона і цивільний захист; • критична інфраструктура, у т. ч. постачання води, продовольства, енергоресурсів, транспорт, інформаційна інфраструктура; • медичне забезпечення; • економіка та фінанси; • освіта; • роздрібна торгівля; • соціальні сервіси; • внутрішня політика; • зовнішня політика |
| 3. Рівні організації основних об'єктів забезпечення національної стійкості | <i>Рівні:</i> <ul style="list-style-type: none"> • загальнодержавний; • регіональний; • галузевий; • груповий; • об'єктовий; • індивідуальний |

Джерело: складено авторкою.

Визначення основних сфер і секторів/напрямів забезпечення національної стійкості має важливе значення для вибору моделі, яка закладатиметься в основу організації системи забезпечення національної стійкості в кожній державі. Слід зауважити, що такі моделі можуть суттєво відрізнятися у різних країнах залежно від їхніх національних інтересів, особливостей організації державної влади тощо.

Об'єктом загрози може бути й окрема людина. Зокрема, йдеться про ризики втрати життя, здоров'я або майна людини внаслідок надзвичайної ситуації, протиправних дій інших осіб та ін. Допоки негативні впливи на індивідів є поодинокими і не систематичними, вони не становлять загрози національній безпеці. Якщо ж вони поширюються на багатьох людей у масштабах країни, то об'єктом загрози вже стають окремі групи, громади або суспільство загалом. Для визначення конкретних механізмів забезпечення національної стійкості до різних загроз важливе значення має аналіз загроз та інших негативних впливів і їх наслідків для різних цільових груп, у т. ч. індивідів. Таким чином, *характерними рисами об'єктів системи забезпечення національної стійкості з точки зору впливу на них подразників є масштабність відповідного ефекту і його зв'язок зі станом національної безпеки.*

У процесі формування стійкості держави та суспільства як основних об'єктів і їхніх підсистем важливо усвідомлювати, які їх елементи/характеристики під час адаптації до змін безпекового середовища мають залишатися *незмінними* з метою забезпечення їх цілісності та/або здатності до виконання основної функції, а які можуть бути *змінені, доповнені або вилучені* задля досягнення визначеної мети та забезпечення розвитку в складних умовах. Отже, у концепті національної стійкості поєднуються такі процеси, як *рух і незмінність*.

Ураховуючи те, що стійкість об'єкта не є абсолютною величиною, а може певним чином змінюватися, необхідно встановити, як можна впливати на ці стани, зокрема посилювати стійкість певного об'єкта до визначеного рівня. Це порушує питання про роль суб'єктів, методів, чинників і механізмів забезпечення національної стійкості.

Основними **суб'єктами** у системі забезпечення національної стійкості є *органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, структури громадянського суспільства, громадяни – ініціатори або учасники процесів забезпечення національної стійкості* [119]. Цілеспрямована діяльність цих суб'єктів

здатна забезпечити набуття об'єктами необхідних характеристик, а саме: здатності ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до швидких змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після перебування в кризовому стані до оптимального за визначених умов рівня рівноваги.

Характерною особливістю при цьому є те, що в системі забезпечення національної стійкості об'єкти можуть перетворюватися на суб'єкти. Йдеться про те, що людина, організація, суспільство, інституція або держава перестають вважатися виключно пасивним об'єктом загрози, а починають набувати (самостійно або за допомогою інших суб'єктів) необхідних якостей і спроможностей для активної протидії загрозам, кризовим ситуаціям та їх наслідкам, а також адаптації до нових безпекових умов. Так вони зміцнюють власну стійкість, використовуючи як потенціал саморозвитку, так і можливості системи забезпечення національної стійкості. Феномен перетворення об'єктів стійкості на суб'єкти досліджували, зокрема, М. Кавелті, М. Кауфманн і К. Крістенсен [277]. Д. Чендлер вважає, що стійкий об'єкт (як на індивідуальному рівні, так і на колективному) ніколи не розглядається як пасивний або як недостатньо вільний, а лише як активний агент, здатний досягти самоперетворення [184].

У рамках традиційного дослідницького підходу до національної безпеки саме на державу в особі уповноважених державних органів (суб'єктів системи забезпечення національної безпеки) покладалися основні функції із забезпечення безпеки громадян, установ, підприємств, організацій тощо (об'єктів системи забезпечення національної безпеки), зокрема в разі вчинення терористичних атак, настання природних катастроф та інших надзвичайних ситуацій тощо. Водночас громадяни, установи, підприємства, організації можуть самостійно або у взаємодії з іншими вживати заходи щодо підвищення рівня власної безпеки та стійкості, перетворюючись при цьому з пасивних безпекових об'єктів на активних суб'єктів забезпечення національної стійкості.

Первинне реагування зазвичай відбувається на найнижчому рівні, надто коли об'єктом загрози є людина. В умовах невизначеності безпекового середовища особливого значення набуває зміцнення національної стійкості на всіх рівнях: від державного до об'єктового. На

рівні окремих індивідів доцільним є вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня власної безпеки та індивідуальної стійкості (наприклад, підвищення рівня обізнаності щодо наявних і прогнозованих загроз і небезпек, отримання необхідних навичок реагування на них, відвідування курсів самооборони, підвищення правової та інформаційної грамотності тощо). Це потребує відповідального ставлення громадян до своєї безпеки. Як зазначають М. Кавелті, М. Кауфманн і К. Крістенсен, у сучасному світі стан безпеки чи небезпеки певного об'єкта визначається не лише характером і рівнем загрози, але і його власними якостями, а саме тим, наскільки він є стійким до негативних впливів і небезпек [277].

Найчастіше дослідники виокремлюють такі *рівні організації* системи забезпечення національної стійкості: державний, регіональний (у межах держави), місцевий (рівень територіальних громад), а також об'єктовий (організаційна стійкість). Можуть також існувати наднаціональні системи забезпечення стійкості: регіональна (міждержавна) та глобальна. На інтернаціональну природу стійкості вказував у своїх дослідженнях Д. Чендлер [184].

1.2.3. Системні зв'язки у сфері забезпечення національної стійкості

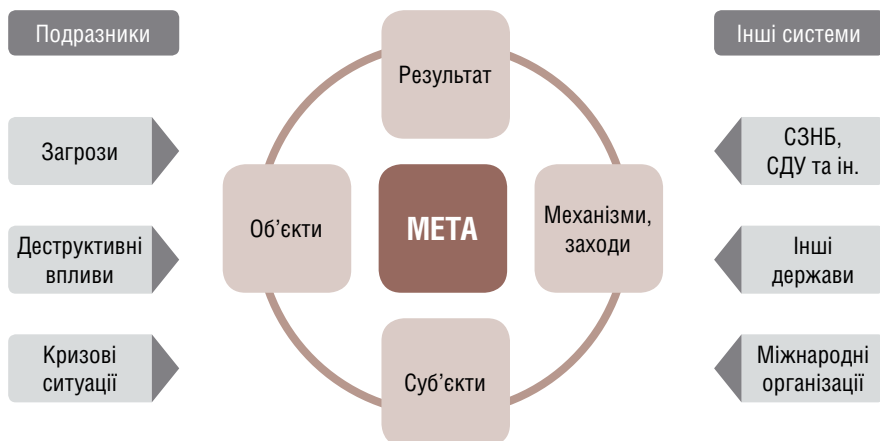
Викладені вище міркування щодо набуття суб'єктності об'єктами національної стійкості дозволяють дійти висновку про *особливий характер системних зв'язків та процесів забезпечення національної стійкості, який визначається їх проактивністю*. Йдеться не лише про здатність об'єктів і суб'єктів до швидкого й ефективного реагування на загрози й кризові ситуації, а також про їх активні впливи на середовище з метою попередження загроз, зменшення негативних впливів останніх, створення необхідних спроможностей та укріплення системних зв'язків. Варто додати, що реалізація такого підходу на практиці потребує змін у парадигмі мислення з метою формування більш активної та відповідальної позиції людей за поточні та майбутні наслідки своєї діяльності або бездіяльності. Це, у свою чергу, має знайти відображення в освітньому процесі на всіх рівнях, у т. ч. в підготовці кадрів для сектору безпеки та оборони.

Посилюючи індивідуальну стійкість, суб'єкти не лише підвищують свої шанси здолати або адаптуватися до дії негативних впливів

різного характеру і походження, а й здійснюють відповідний внесок у розбудову національної стійкості загалом. Наприклад, встановлення окремих домогосподарством сонячних панелей, вітрових дизельних генераторів, інших альтернативних джерел електроенергії підвищить його індивідуальну стійкість до ризиків виникнення перебоїв у функціонуванні державної/регіональної мережі електропостачання. Якщо до подібних дій вдаються всі домогосподарства, підприємства, організації тощо, то можна говорити про масштабність таких дій і зміцнення національної стійкості за певними напрямками й критеріями, адже у такий спосіб формуються резервні потужності й альтернативні стратегії. У той же час, підвищення організаційної стійкості та чітке визначення відповідальності у сфері забезпечення національної стійкості органів місцевої влади, громад, організацій, окремих громадян тощо сприятиме підвищенню їх готовності й ефективності реагування на загрози широкого спектра. У цьому контексті національна стійкість може розглядатися крізь призму *сукупності стійких об'єктів і стійких суб'єктів* [107; 277].

Існування щільних зв'язків і взаємовпливів між об'єктами та суб'єктами зумовлює складний комплексний характер заходів, спрямованих на формування національної стійкості, які мають охоплювати політичні, економічні, соціальні, інформаційні, психологічні та інші аспекти. Такі зв'язки реалізуються через цілеспрямовані дії, відповідні методи, чинники, механізми. Водночас система забезпечення національної стійкості взаємодіє із зовнішнім середовищем, до складу якого входять й інші системи. При цьому можуть формуватися і нові зв'язки, що сприятимуть розвитку основних об'єктів та системи забезпечення національної стійкості загалом, і додаткові чинники негативного впливу. Взаємодія суб'єктів та об'єктів зумовлена певною метою та спрямована на отримання таких результатів, як зниження ризиків та наслідків настання кризових ситуацій, забезпечення безперервності функціонування держави та суспільства за будь-яких умов, зміцнення стійкості основних об'єктів та їх складових частин щодо деструктивних впливів (подразників) як внутрішнього, так і зовнішнього походження, у т. ч. через посилення наявних та формування нових системних зв'язків, та ін. Схематично взаємодія між основними елементами системи забезпечення національної стійкості та із зовнішнім середовищем представлена на *рис. 1.1.*

Рис. 1.1

Система забезпечення національної стійкості у взаємодії із зовнішнім середовищем

Примітка: СЗНБ – система забезпечення національної безпеки;
СДУ – система державного управління.

Джерело: складено авторкою.

З огляду на те, що елементами складних систем можуть бути інші системи, які взаємодіють між собою, у контексті підтримання стійкості складної системи, за висновком одного з основоположників загальної теорії систем О. Богданова, захист від зовнішніх впливів і підтримання внутрішніх зв'язків – це два вияви тотожної тенденції [2]. Водночас Р. Акофф акцентує увагу на тому, що взаємодія елементів системи може приводити до різних результатів залежно від специфіки її цілей функціонування відповідних елементів, а також характеру зв'язків між ними [148]. Також слід урахувувати, що впорядкованість усієї системи залежить не лише від того, наскільки добре функціонують окремі елементи, а й від того, як організовані відповідні процеси в системі. Для цілей системного аналізу Л. фон Берталанфі виокремив структурний порядок системи (упорядкованість елементів) і функціональний порядок (упорядкованість процесів) [159].

На думку О. Богданова, більша передбачуваність змін системи досягається не лише внаслідок аналізу середовища, яке є джерелом впливів, а й завдяки активному впливу системи на таке середовище. Аналізуючи соціальні системи, учений зазначає, що передбачення

мінливих зовнішніх впливів і підготовка до них є питанням не лише успіху, а й самого існування таких систем. За висновком О. Богданова, організаціям слід виважено розподіляти спроможності, які вони мають: посилювати роботу за одними напрямками й зменшувати – за іншими. При цьому за напрямом, де передбачається послаблення спротиву середовища, доцільно застосовувати наступальну тактику, і навпаки: там, де очікується збільшення ворожої активності, необхідно посилювати захист [2].

Викладене вище дозволяє дійти висновку про те, що *визначення характеру та особливостей формування зв'язків між елементами системи, а також із її зовнішнім середовищем підвищує ефективність формування й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.*

1.2.4. Порівняльний аналіз системи забезпечення національної безпеки та системи забезпечення національної стійкості

Ураховуючи зміст концепту національної стійкості, який пов'язує між собою такі категорії, як держава, суспільство, національні цінності й інтереси, загрози й реагування на них, доцільно провести порівняльний аналіз системи забезпечення національної стійкості та системи забезпечення національної безпеки. Відповідно, постає питання щодо наявності взаємозв'язків і відмінностей між цими двома системами, а також щодо розроблення конкретних політичних практик, через які можна суттєво підвищити ефективність забезпечення національної безпеки [101].

Одним з основних методів дослідження проблем національної безпеки є системний підхід, відповідно до якого визначено необхідний понятійний апарат та базові системні елементи: об'єкти, суб'єкти, мету, критичні параметри, функції системи, принципи управління нею та ін. В узагальненому вигляді **національна безпека** – це захищеність національних інтересів і національних цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз. Варто зауважити, що у світі не існує єдиного усталеного визначення терміна «національна безпека» та виключного переліку сфер/компонентів, які вона має охоплювати. Словосполучення «національна безпека» було введено у політичний дискурс у 1788 р. одним із «батьків-засновників» американської демократії А. Гамільтоном [244]. Нині в академічному та експертному середовищах спостерігаються

різні підходи до трактування цього терміна через його складний, багатокomпонентний та міждисциплінарний характер.

Так, В. Горбулін, А. Качинський визначають національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечує сталий і поступальний розвиток держави [11]. О. Корнієвський вважає, що національна безпека – це здатність держави зберігати цілісність, суверенітет, політичні, економічні, соціальні та інші основи суспільного життя й виступати самостійним суб'єктом міжнародних відносин [24]. Г. Ситник визначає національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави (національних інтересів), за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави [133]. Г. Браун стверджує, що національна безпека – це здатність зберігати фізичну цілісність нації та її територію; підтримувати свої економічні відносини з рештою світу на розумних умовах; берегти природу, інституції та управління від руйнівних впливів ззовні; контролювати кордони [172]. К. Холмс переконаний, що національна безпека – це збереження нації як єдиного цілого [253]. Варто додати, що в західному науковому дискурсі під нацією розуміють передусім політичну, а не етнічну спільноту [269].

Загалом в експертному середовищі можна спостерігати два основні дослідницькі підходи до визначення поняття «національна безпека» – широкий і вузький (традиційний). Згідно із широким підходом національна безпека охоплює практично всі сфери суспільного життя. Другий підхід звужує сферу застосування поняття, передусім до воєнного та зовнішнього компонентів державної політики, і концентрується переважно на збереженні державного суверенітету й територіальної цілісності. Зазначені вище дослідницькі підходи зумовлюють застосування у якості основних неоднакових засобів, способів, механізмів й інструментів держави для забезпечення національної безпеки.

Так само й підходи до визначення основних об'єктів і суб'єктів національної безпеки в науковій літературі також можуть відрізнятися. Найчастіше до об'єктів національної безпеки відносять явища,

процеси, відносини на національному рівні, які потребують захисту та збереження. У більш узагальненому вигляді об'єктами національної безпеки можуть визначатися людина, суспільство, держава. *Суб'єктами*, які мають вживати необхідні заходи безпеки, як правило, є держава в особі уповноважених органів. Громадяни, суспільство, підприємства, організації можуть залучатися до виконання тих чи тих завдань у відповідній сфері у встановленому порядку. Всі елементи системи національної безпеки поєднані між собою, а відповідні механізми починають функціонувати завдяки **системі забезпечення національної безпеки**, що є сукупністю взаємодіючих суб'єктів національної безпеки, сил, засобів, методів, чинників, цілеспрямованих дій, які гарантують збереження та зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів у спосіб своєчасного виявлення, упередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки та її складових частин. Отже, система забезпечення національної безпеки є організаційною системою, що впорядковує діяльність органів державної влади, установ, підприємств, організацій та інших суб'єктів, які покликані вирішувати завдання у сфері забезпечення національної безпеки у визначений законодавством спосіб [126].

Як зазначають Н. Нижник, Г. Ситник, В. Білоус, система забезпечення національної безпеки зазвичай організована державою на підставі національного законодавства [27]. Незважаючи на те, що в такій системі взаємодіють різні суб'єкти, ключова роль у ній все ж таки належить державі, яка встановлює необхідні правила і здійснює нормативне регулювання. При цьому простежується чітке розмежування понять об'єкта і суб'єкта національної безпеки. Якщо держава стає об'єктом загрози, то всі суб'єкти (передусім уповноважені державні органи) повинні взаємодіяти між собою і вживати заходи відповідно до визначеної компетенції з метою її захисту. На пріоритетності держави у вирішенні проблем національної безпеки та оборони наголошує також В. Смолянчук [136].

Загалом система забезпечення національної безпеки покликана протидіяти загрозам різного походження й рівня. Її суб'єкти – держава в особі основних інститутів і органів влади (насамперед сектор

безпеки та оборони, сектор стратегічного управління), а також громадянське суспільство, організації, підприємства та громадяни, які залучаються до виконання відповідних завдань, – є тотожними основним суб'єктам системи національної стійкості. У фокусі уваги обох систем – наявні та потенційно можливі явища, тенденції, чинники, впливи, які перешкоджають збереженню національних цінностей та ефективній реалізації національних інтересів у всіх сферах державного управління, тобто загрози національній безпеці будь-якого характеру й походження.

Проте, як зазначалося раніше, у системі забезпечення національної стійкості суб'єкти та об'єкти жорстко не розмежовані. Держава, інституція, суспільство, людина, організація або підприємство перестають вважатися виключно об'єктами загрози, а починають набувати необхідні якості та формувати спроможності для ефективної протидії небезпечним процесам і явищам та успішної адаптації до нових безпекових умов, зміцнюючи тим самим власну стійкість.

Як відомо, організація системи забезпечення національної безпеки має чіткий *централізований характер*, тоді як організація системи забезпечення національної стійкості – більш *децентралізована, гнучка*. За висновком О. Богданова, такі способи організації складних систем мають свої переваги і недоліки [2].

Так, централізовані системи здатні концентрувати зусилля («активності»), а завдяки лінійним зв'язкам між центром та іншими елементами їх структура є простішою і стабільнішою. При цьому розвиток системи, який передбачає набуття нею нових характеристик і її вихід за межі визначеної моделі, є ускладненим. Вважається, що такі системи демонструють більшу ефективність в умовах передбачуваності середовища, планомірності розвитку. Проте занадто високий рівень концентрації в центрі призводить до послаблення його зв'язків з периферією. Крім того, зв'язки інших елементів між собою є досить слабкими. На думку О. Богданова, це робить систему більш уразливою, особливо до впливів середовища, та менш стійкою.

У свою чергу, адаптивність («пластичність») системи надає більшу гнучкість зв'язкам між її елементами, що полегшує їх перегрупування. Це сприяє пришвидшенню розвитку системи, але водночас призводить до ускладнення її організаційної форми, появи уразливостей. Як констатує О. Богданов, підвищення «кількісної» стійкості спричиняє

зростання складності й неоднорідності організації системи та зниження її «структурної» стійкості. Вважається, що гнучкі системи краще функціонують в умовах мінливого середовища [2].

Розбіжності є не лише між характером і принципами взаємодії суб'єктів системи забезпечення національної безпеки та системи забезпечення національної стійкості. Також відрізняється й місія таких систем – кінцева мета відповідної діяльності. При цьому безпосередньою метою створення зазначених систем є організація діяльності, спрямованої, відповідно, на забезпечення національної безпеки або національної стійкості у державі.

Метою забезпечення національної безпеки у загальному вигляді є відсутність загроз і небезпек або їх подолання. Якщо під впливом загрози суспільство чи держава зазнали значних втрат і руйнувань, то можна вважати, що кінцева мета системи забезпечення національної безпеки не досягнута, а сама система є недієздатною.

У свою чергу, **метою забезпечення національної стійкості** є адаптування до загроз та швидких змін безпекового середовища задля підтримання сталого функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час і після кризи.

Отже, спостерігається відмінність місій двох зазначених систем. Тобто забезпечення національної стійкості передбачає не відсутність, а постійну присутність потенційних або поточних загроз, небезпек і кризових ситуацій, а це вимагає не лише здатності протидіяти їм, але й адаптуватися до їх постійної або тривалої дії.

Також спостерігається відмінність у спрямованості заходів, які вживаються в цих системах для досягнення визначеної мети. Так, важливим завданням системи забезпечення національної безпеки є захист держави, суспільства й кожної людини, що надається уповноваженими органами державної влади. У той же час, унаслідок перерозподілу відповідальності у межах іншої системи формування стійкості людей, громад і організацій є значною мірою сферою їх відповідальності. Саме вони мають уживати для цього основні заходи, а держава повинна сприяти цьому, надаючи необхідну підтримку.

Акцентуючи на відмінності мети, К. Ф'єдер стверджує, що концепти національної безпеки та національної стійкості, хоча й мають спільні риси, є принципово відмінними. З позиції формування державної політики, за висновком дослідника, критичним питанням є те,

як збалансувати відповідні, пов'язані між собою системи щодо досягнення їх цілей та оптимального використання ресурсів [229].

Порівнюючи принципові положення концепту безпеки людини (*англ.* human security) як превалюючого нині у сфері забезпечення національної безпеки та концепту національної стійкості, Д. Чендлер звертає увагу, зокрема, на такі принципові відмінності: основна спрямованість національної безпеки – захист «жертв» від дії загроз і кризових ситуацій, реагування за фактом їх настання, усунення негативних наслідків, тоді як у форматі забезпечення національної стійкості – це усунення уразливостей і можливих причин виникнення кризових ситуацій, попередження загроз, підготовка до реагування на кризи. Крім того, основними безпековими інструментами є права й правові норми, прямі дії, проте у форматі національної стійкості – це здатності й спроможності, непрямі дії. Організаційні зв'язки у системі забезпечення безпеки будуються за принципом «згори донизу», основні повноваження концентруються у держави, а в системі забезпечення національної стійкості – «знизу догори», повноваження розподілені [184].

Загалом можна стверджувати, що *системи забезпечення національної безпеки і національної стійкості є сумісними, вони можуть взаємодіяти і доповнювати одна одну*. При цьому виникає *синергетичний ефект* – набуття системою забезпечення національної безпеки нових властивостей, що дозволяє суттєво підвищити ефективність протидії сучасним загрозам і небезпекам.

Цей висновок базується, зокрема, на дослідженнях Дж. Льюїса щодо емерджентності та розвитку цього поняття у теорії складних систем, а також на працях Л. фон Берталанфі, О. Богданова, П. Корнінга та ін., відповідно до яких результат взаємодії кількох елементів у межах системи перевищує суму дій кожного з них, а сама система набуває нових властивостей, що не були притаманні окремим елементам. Таким чином, спостерігається ефект посилення взаємодії різних факторів, вектори дій яких збігаються. За висновком П. Корнінга, основними шляхами досягання синергетичних ефектів є такі: функціональне доповнення подібних видів діяльності; поєднання різних видів діяльності; ефект масштабу (сукупність елементів виробляє унікальний спільний результат) [187].

Аналізуючи сучасні практики у сфері забезпечення національної безпеки, можна дійти висновку, що у їх межах уживаються окремі

несистематизовані заходи, які загалом можна віднести й до забезпечення національної стійкості. Зокрема, йдеться про періодичний перегляд та оновлення національних безпекових стратегій і відповідних програмних документів, формування необхідних резервів і планів на випадок надзвичайних ситуацій та особливий період тощо. Н. Нижник, Г. Ситник, В. Білоус стверджують, що критичні параметри системи національної безпеки мають охоплювати також і «стійкість базових характеристик суспільного устрою – захист конституційного ладу, корекцію визначених ним процедур упорядкування змін, що відбуваються, забезпечення правонаступності влади, а також соціальної політики в цілому» [27, с. 25–26].

Щодо захисту базових характеристик суспільного устрою – суверенітету, територіальної цілісності, непорушності державного кордону, варто говорити, скоріше, про їх непохитність і опірність (*англ.* resistance), ніж про стійкість (*англ.* resilience). Відповідні об'єкти потребують передусім захисту, який забезпечується зовнішньополітичними та силовими засобами (*англ.* hard power). У цій частині заходи забезпечення національної стійкості можуть застосовуватися переважно у вигляді посилення, за необхідності, спроможностей сектору безпеки та оборони, застосування альтернативних безпекових стратегій, асиметричних заходів непрямого впливу, посилення зовнішніх зв'язків тощо.

Як стверджує К. Ф'єдер, забезпечення безпеки і надійності є важливими елементами національної стійкості, що дозволяють знизити ймовірність (попередити) настання кризової ситуації та обмежити її вплив, щоб уникнути непоправної шкоди і людських жертв, а також сприяють швидкому відновленню шляхом убезпечення критично важливих структур і ресурсів. Водночас стійкість можна розглядати як інтегрований елемент національної безпеки, що дає змогу забезпечити готовність до непередбачуваних та раптових загроз, коли неможливо або принаймні нерентабельно використовувати превентивний підхід до безпеки. Дослідник резюмує, що завданням забезпечення національної стійкості, на відміну від забезпечення національної безпеки, є створення умов, за яких буде гарантуватися хоча б мінімальний рівень стабільності у задоволенні базових суспільних потреб протягом усього періоду до ліквідації негативних наслідків кризових процесів і небезпек. Таким чином, пропонується розглядати

національну стійкість як ресурсоефективну безпекову гарантію в умовах усвідомленого ризику невизначеності [229].

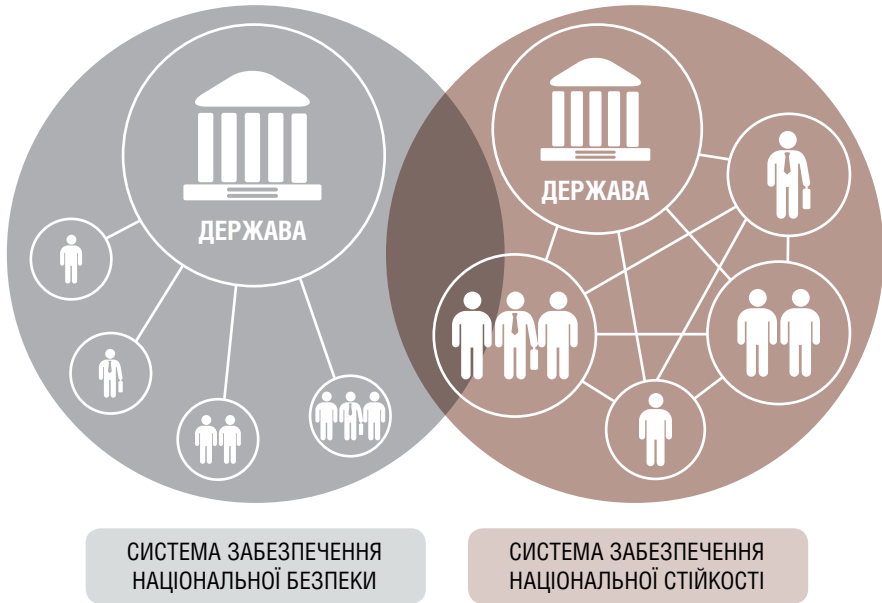
Отже, проведений у рамках цього дослідження аналіз дозволяє стверджувати, що системи забезпечення національної безпеки і національної стійкості мають як спільні, так і відмінні риси [101; 107]. В узагальненому вигляді ці системи складаються з однакових суб'єктів і мають певну подібність об'єктів, проте відрізняються місією, організацією зв'язків між суб'єктами, механізмами.

У рамках традиційної системи забезпечення національної безпеки держава виконує основні функції, а інші суб'єкти (громадяни, громадянське суспільство, організації, підприємства тощо) залучаються до виконання окремих завдань у разі необхідності (наприклад, у випадку мобілізації або здійснення функцій демократичного цивільного контролю). Тобто формування відповідних зв'язків відбувається за принципом «згори донизу». У системі забезпечення національної стійкості відбувається певний перерозподіл повноважень, і суб'єкти виконують більший обсяг повноважень на постійній основі. Зв'язки між суб'єктами стають складнішими, у системі забезпечення національної стійкості вони набувають особливого значення. При цьому важливим завданням держави стає налагодження координації, узгодженого функціонування та ефективної взаємодії загальнодержавних систем, що існують або створюються, органів державної і місцевої влади та інших суб'єктів для вирішення спільних завдань у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості. Тобто формування відповідних зв'язків відбувається за принципом «знизу догори».

Загалом для вирішення низки завдань у сфері забезпечення національної безпеки, особливо тих, у яких держава відіграє провідну роль, більше підходять традиційні ексклюзивні підходи. У той же час, для реагування на нові загрози (особливо гібридного типу) мають бути запропоновані також й інші механізми, побудовані на засадах стійкості та інклюзивності. Особливо актуальним такий підхід є для вирішення завдань, які потребують взаємодії різних суб'єктів (передусім органів державної і місцевої влади, організацій громадянського суспільства, представників бізнесу та окремих громадян) або розподілу відповідальності. На *рис. 1.2* схематично зображені особливості формування системи забезпечення національної безпеки і системи забезпечення національної стійкості (у т. ч. значення основних системних елементів і характер системних зв'язків) та можливості їх взаємодії.

Рис. 1.2

Можливості взаємодії системи забезпечення національної стійкості із системою забезпечення національної безпеки з урахуванням їх особливостей



Джерело: складено авторкою.

Ураховуючи сумісність системи забезпечення національної безпеки і системи забезпечення національної стійкості, можна стверджувати, що формування й реалізація державної політики у сфері забезпечення національної стійкості та впровадження відповідних механізмів може посилити систему забезпечення національної безпеки, надавши їй нову якість, яка більше відповідає сучасним умовам невизначеності й високої турбулентності безпекового середовища.

1.3. Теоретичні засади оцінювання та управління національною стійкістю

1.3.1. Критерії національної стійкості

Системними параметрами, за якими можна ідентифікувати систему забезпечення національної стійкості, є, зокрема, *критерії* національної стійкості та *принципи* її забезпечення. Стійкість об'єктів

забезпечення національної стійкості формується за рахунок набуття ними сукупності необхідних якостей – принципово важливих характеристик, що дозволяють ідентифікувати стійкість і відрізнити її від інших станів чи процесів, притаманних державі та суспільству. Способи досягнення зазначених параметрів зумовлюють характер *механізмів* забезпечення національної стійкості, які дають змогу відповідній системі виконувати її місію.

В експертному середовищі існують різні підходи до визначення **критеріїв національної стійкості**, що спричинено різним трактуванням концепту національної стійкості.

Однією з найважливіших характеристик стійкості будь-якої складної системи є її *адаптивність* – здатність протистояти впливам, пристосовуватися до змін середовища завдяки певним внутрішнім змінам, що дозволяє системі зберегти свою цілісність і продовжити виконання своїх функцій.

Крім зазначеного критерію, до системних параметрів, що пов'язані із стійкістю системи, А. Уємов відносить також її простоту або складність, її надійність, стабільність структури, окремих елементів, системних зв'язків [139].

Дж. Фіксель, у свою чергу, розглядає такі критерії стійкості системи: різноманітність (існування багатьох форм та поведінки системи); ефективність (функціонування за умови економного споживання ресурсів); адаптивність (гнучкість до змін як реагування на впливи); згуртованість (існування об'єднувальних сил або зв'язків) [227].

У спеціальному звіті щодо розбудови національної стійкості до глобальних ризиків (Building National Resilience to Global Risks), підготовленому групою науковців у рамках щорічної доповіді «Глобальні ризики 2013» Всесвітнього економічного форуму [409], були визначені п'ять основних критеріїв національної стійкості, згруповані в два кластери:

1) *характеристики стійкості:*

- надійність (*англ. robustness*);
- надлишковість (*англ. redundancy*);
- гнучкість (*англ. resourcefulness*);

2) *продуктивність стійкості:*

- реагування (*англ. response*);
- відновлення (*англ. recovery*).

Альянс стійкості визначає такі важливі критерії оцінювання стійкості соціально-екологічних систем: різноманітність, відкритість, надійність зворотних зв'язків, наявність резервів, модулярність [343].

Таким чином, зазначені дослідницькі підходи до визначення критеріїв стійкості складних систем відображають основні характеристики, притаманні стійкій системі.

Розвиваючи проблематику визначення критеріїв стійкості, Д. Ренсел пропонує розгорнуту класифікацію цих критеріїв залежно від особливостей їх застосування: критерії призначення, стану, процесів, взаємодії у системі. Дослідник розробив матрицю стійкості, яка є операційним інструментом і може задавати параметри роботи системи, досягнення яких забезпечує її стійкість на рівні, визначеному в розрізі основних критеріїв функціонування системи: системні параметри (загальний огляд, функціонування у звичайному режимі, захист, реагування, уразливості, планування, запобігання, передбачуваність), відповідність, безпека, безперервність функціонування, готовність. Отже, оцінювання стійкості системи, за Д. Ренселом, здійснюється в розрізі основних функцій і процесів системи з точки зору їх достатності або недостатності для досягнення визначеної мети чи забезпечення безперебійного функціонування. Відповідно, оцінки досягнення об'єктом критеріїв стійкості можуть різнитися залежно від стану системи. Зокрема, учений виокремлює такі *стани* стійкості: ризикований (небезпечний); сумнівний; усвідомлений; операційний; спроможний [340].

Інші дослідники (В. Проаг, А. Роус) пропонують альтернативні підходи до визначення критеріїв стійкості складних систем [336; 347]. Зазвичай вони мають відношення до певної галузі діяльності та можуть бути застосовані для характеристики стану певних складників держави і суспільства або процесів, які відбуваються в межах системи забезпечення національної стійкості.

Усвідомлюючи, що для характеристики стійкості окремих підсистем та елементів держави й суспільства як складних систем можуть застосовуватися специфічні критерії, на основі узагальнення результатів теоретичних досліджень і практик, котрі застосовуються нині у світі, доцільно визначити *базові критерії національної стійкості*. Вони можуть бути використані для характеристики різних галузей, підсистем, організацій, комплексів, процесів у сфері забезпечення

національної безпеки, а також для системи забезпечення національної стійкості в цілому. До базових критеріїв національної стійкості доцільно віднести такі:

критерії стійкості стану об'єкта:

- надійність (англ. robustness);
- надлишковість (англ. redundancy);
- адаптивність (англ. adaptability);
- поглинання (англ. absorption);

критерії стійкості функціонування об'єкта:

- готовність (англ. preparedness);
- швидкість (англ. rapidity);
- реагування (англ. response);
- відновлення (англ. recovery).

Загалом зазначені критерії характеризують такі ключові риси національної стійкості:

- здатність держави та суспільства ефективно реагувати на загрози й кризові ситуації, забезпечувати стале (безперервне) функціонування й розвиток основних сфер діяльності, передбачати ризики, долати перешкоди, що виникають унаслідок негативних впливів/дії загроз (надійність);
- наявність додаткових спроможностей, які можуть бути задіяні внаслідок виходу з ладу основних, а також альтернативних планів, стратегій розвитку на випадок кризових ситуацій, запас міцності (надлишковість);
- здатність держави та суспільства забезпечувати виживання в кризових умовах, пристосовуватися до дії загроз без значної втрати функціональності, можливість трансформувати негативні результати в позитивні, застосовувати нетрадиційні, інноваційні та інклюзивні рішення (адаптивність);
- здатність держави та суспільства нейтралізувати деструктивні впливи, запобігати загрозам (поглинання);
- здатність представників держави та суспільства до навчання, засвоєння уроків з проведених навчань і тренувань та минулого досвіду подолання загроз і кризових ситуацій, налагодження ефективної комунікації та широкої взаємодії, планування спільних заходів щодо реагування на загрози й кризові ситуації (готовність);

- здатність представників держави й суспільства до об'єднання зусиль та ефективного реагування в умовах дії загрози, настання кризи, згуртованість, дотримання протоколів узгоджених дій (реагування);
- здатність держави та суспільства до відновлення сталого функціонування основних сфер життєдіяльності після кризи на рівні, не нижчому за докризовий, пристосування до нових обставин, що виникли під руйнівним впливом кризи, забезпечення розвитку (відновлення);
- забезпечення швидкого доступу до ресурсів, їх мобілізація в умовах кризи, високі темпи післякризового відновлення.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що загалом *держава може вважатися стійкою, якщо вона здатна:*

- безперервно функціонувати у звичайному режимі, адаптуватися до умов, що змінюються;
- витримувати неочікувані удари;
- відновлюватися після руйнівних наслідків загроз і кризових ситуацій будь-якого характеру та походження до визначеної рівноваги (на попередньому або новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління;
- розвиватись у складних безпекових умовах [102].

Зазначені вище базові критерії національної стійкості можуть застосовуватися для оцінювання стійкості різних галузей, інститутів, організацій, комплексів щодо різних загроз та кризових ситуацій. У той же час, для оцінювання *стійкості суспільства* слід додати ще кілька рис, важливих для визначення характеру суспільних відносин.

Аналіз наукових джерел дозволяє стверджувати, що існують певні відмінності у забезпеченні стійкості держави та стійкості суспільства. За визначенням низки дослідників, серед яких С. Карпентер, С. Поласкі, К. Фольке та деякі інші, сукупність стійких індивідуумів не гарантує суспільну стійкість [331]. На перший погляд, у цьому твердженні міститься суперечність із класичною теорією систем, відповідно до якої результат функціонування системи є більшим, ніж проста сума результатів окремих її елементів. Але зазначене судження одночасно підкреслює особливе значення системних зв'язків та управління поведінкою в суспільстві. Як стверджують Д. Браун і Дж. К'юліг, люди стійкі, якщо вони разом [171].

Автори «Звіту про критерії оцінювання стійкості» зазначають, що сьогодні не існує загальноприйнятих критеріїв для оцінювання стійкості суспільства і громад, а ті, що пропонуються різними дослідниками, переважно є лише переліком загальних соціально-економічних та інституційно-політичних індикаторів, які стосуються сфери кризового менеджменту або здатності громад до самозахисту [337].

Як основа для оцінювання суспільної стійкості часто розглядається сукупний потенціал суспільства або громади (суспільний капітал). Він охоплює насамперед економічний, соціальний і екологічний капітал, у розрізі яких і визначаються конкретні критерії та показники. Дж. Вілсон стверджує, що економічний капітал характеризується через економічне благополуччя, диверсифікованість бізнесу, залежність бюджету від зовнішнього фінансування тощо; соціальний капітал – через міцність суспільних зв'язків, доступність освітніх і медичних послуг, рівень корупції, комунікації між основними зацікавленими акторами та ін.; екологічний капітал – через біорізноманіття, якість і доступність водних ресурсів, передбачуваність урожайності тощо [408].

Група науковців, у т. ч. Ф. Норріс, С. Стівенс, Б. Пфефербаум та деякі інші, крім економічного і соціального капіталу суспільства, виокремлюють ще й такі важливі складники суспільної стійкості: інформацію та комунікацію (наративи, відповідальні медіа, інформаційну інфраструктуру і традиції та навички населення щодо використання основних джерел інформації, інформаційні ресурси, що заслуговують на довіру); суспільну відповідальність (суспільну активність, уміння спільно вирішувати проблеми, гнучкість і креативність, колективну силу та повноваження, партнерство). До економічного капіталу суспільства або громади автори відносять, зокрема, обсяг і різноманітність ресурсів, а також їх справедливий розподіл; до соціального капіталу – можливість отримання реальної та потенціальної соціальної підтримки, соціальне залучення (неформальні зв'язки), організовані (формальні) зв'язки й кооперацію, участь у справах громади, лідерство і відповідальність, відчуття громади, прив'язку до певної території. Розглядаючи суспільну стійкість як процес, який забезпечує безпеку та добробут громадян, підвищує їх готовність і ефективність реагування на загрози й надзвичайні ситуації, зазначені вчені пропонують під час аналізу вказаних складників суспільної стійкості брати до уваги такі критерії, як-от надійність, надлишковість і швидкість (у т. ч. швидкість доступу до ресурсів, їх мобільність) [307].

Існує тісний зв'язок між суспільною стійкістю та стійкістю громад, з одного боку, а з іншого – зі стійкістю організацій, які забезпечують їхню безпеку та надання критично важливих послуг. На це звертають увагу, зокрема, Е. В. Лі, Дж. Варго та Е. Севіль. За висновком дослідників, для того, щоб бути стійкими, організації повинні відповідати певним критеріям, наприклад, мати сильне керівництво, усвідомлювати особливості середовища, у якому вони функціонують, володіти здатністю долати уразливості та адаптуватися до швидких змін [280]. Важливе значення в сучасному світі має також здатність організацій долати соціальні, культурні та поведінкові бар'єри, які перешкоджають ефективним комунікаціям.

Підсумовуючи вищезазначене, *основними критеріями суспільної стійкості* доцільно визначити:

критерії стійкості стану суспільства/громади:

- ідентичність;
- злагодженість і єдність;
- зв'язки між різними суспільними групами;
- залученість населення до економічної, політичної та іншої діяльності в межах держави, громади;
- довіра до влади;

критерії стійкості функціонування суспільства/громади:

- ефективність управління громадою;
- усвідомлення громадянами природи та характеру загроз, а також порядку дій у разі їх настання;
- готовність до реагування;
- контрольованість ситуації до, під час і після кризи;
- створення спільних спроможностей для протистояння загрозі, кризі.

Класифікація базових критеріїв національної стійкості залежно від типу об'єктів у розрізі основних складників держави та суспільства, а також їх стану або можливості функціонування, які є визначальними характеристиками стійкості у сфері національної безпеки, наведена в *табл. 1.3*. Запропонована методологія визначення базових критеріїв національної стійкості має міждисциплінарний характер і може бути взята за основу під час розроблення критеріїв специфічної стійкості, дотичних до різних галузей, об'єктів і сфер суспільних відносин.

Таблиця 1.3

Класифікація базових критеріїв національної стійкості

| Об'єкти | Критерії стійкості стану об'єкта | Критерії стійкості функціонування об'єкта |
|--|--|---|
| Галузі, підсистеми, технічні комплекси, організації, процеси, система забезпечення національної стійкості та ін. | <ul style="list-style-type: none"> • Надійність; • надлишковість; • адаптивність; • поглинання | <ul style="list-style-type: none"> • Готовність; • швидкість; • реагування; • відновлення |
| Суспільство, громади, соціальні групи та ін. | <ul style="list-style-type: none"> • Ідентичність; • злагодженість та єдність; • зв'язки між різними суспільними групами; • залученість населення до економічної, політичної та іншої діяльності в межах громади; • довіра до влади | <ul style="list-style-type: none"> • Ефективність управління громадою/групою; • усвідомлення громадянами природи та характеру загроз і порядку дій у разі їх настання; • готовність до реагування; • контрольованість ситуації до, під час і після кризи; • створення спільних спроможностей для протистояння загрози, кризи |

Джерело: складено авторкою.

Для поглибленого дослідження стійкості різних цільових груп (громад, організації, населення та ін.) і галузей до певних загроз або деструктивних впливів можуть бути розроблені деталізовані критерії, які характеризують специфіку обраної групи або галузі та особливості її реагування на відповідні загрози та впливи (наприклад, критерії стійкості сільського і міського населення до дезінформації, стійкість об'єктів критичної інфраструктури до терористичної загрози тощо).

1.3.2. Показники й рівні стійкості у сфері національної безпеки

З урахуванням базових критеріїв можуть бути розроблені відповідні *показники* та визначені *рівні* стійкості. Варто зауважити, що основними концептуальними підходами до визначення показників і рівнів стійкості дослідники називають такі: визнання стійкості як певного *стану* системи або як *процесу*, спрямованого на досягнення сформульованої мети. Крім цього, існують також інші особливості й відмінності у визначенні показників і рівнів стійкості складних систем.

Загалом оцінюватися може як специфічна стійкість, так і загальна стійкість системи. За визначенням Альянсу стійкості, *специфічна стійкість* – це стійкість різних об'єктів щодо різних загроз або впливів; *загальна стійкість* характеризує систему в цілому [343].

У межах специфічної стійкості доречно виокремити два її підвиди за такими ознаками:

- стійкість об'єкта щодо певного типу загроз і кризових ситуацій (наприклад, стійкість держави та її підсистем до тероризму, посухи, повені, економічної кризи, інформаційних атак тощо);
- стійкість певного об'єкта щодо широкого спектра загроз і кризових ситуацій (організаційна стійкість, стійкість громад, суспільна стійкість тощо).

Альянс стійкості розробив комплексну методику оцінювання стійкості соціально-екологічних систем, в основу якої покладено визначення основних системних елементів і зв'язків між ними, у т. ч. мети й мотивації діяльності різних акторів, чинників впливу на стан системи тощо. Відповідно до зазначеного дослідницького підходу сформульовані переліки запитань, за якими пропонується:

- оцінити стан різних підсистем, елементів, дати характеристику деструктивним впливам щодо них, визначити наявність певних проблем;
- визначити чинники впливу на систему загалом та межі можливих змін (у т. ч. часові та географічні);
- визначити й оцінити каскадні ефекти у межах складної системи;
- оцінити стан та ефективність менеджменту системи, у т. ч. визначити формальні й неформальні зв'язки між основними акторами та ін. [343].

Дослідники з Альянсу стійкості підкреслюють, що запропоновані запитальники (анкети) мають індивідуальний характер. Їх потрібно уточнювати з метою врахування особливостей об'єкта дослідження (конкретної підсистеми). На основі аналізу інформації, отриманої завдяки оцінюванню, на думку представників Альянсу стійкості, повинні розроблятися відповідні стратегії посилення стійкості [343].

За результатами аналізу зазначених вище наукових досліджень можна дійти висновку про те, що *оцінювання національної стійкості є складним комплексним процесом, який поєднує в собі оцінювання стану різних підсистем і процесів у межах держави та суспільства,*

виявлення та оцінювання ризиків і уразливостей, визначення оптимального й допустимого станів рівноваги держави та суспільства і відповідних рівнів їх стійкості. Через те, що методології оцінювання різних підсистем і сфер суспільних відносин можуть суттєво різнитися, постає питання щодо можливості їх узгодження і порівняння отриманих результатів. Ці проблемні питання висвітлюватимуться в другому розділі монографії.

Для оцінювання національної стійкості доцільно використовувати **показники** у межах зазначених вище базових критеріїв. Зазвичай показники мають відображати особливості сфери, об'єкта або процесів, щодо яких вони будуть застосовуватися. Тобто йдеться про показники специфічної стійкості. Отже, для їх розроблення доцільно застосувати метод декомпозиції системи забезпечення національної стійкості та її об'єктів.

Зокрема, важливими показниками, які можуть бути використані для характеристики стійкості соціально-екологічних систем, представники Альянсу стійкості пропонують, серед інших, вважати такі:

- кількість негативних впливів, які система може поглинути без суттєвого порушення стану своєї рівноваги;
- рівень розвитку здатності системи до самоорганізації;
- рівень розвитку здатності системи до навчання та адаптації [180].

На важливій відмінності показників стійкості від інших показників наголошували С. Карпентер, Б. Волкер, Дж. Андеріс та Н. Абель. На їхню думку, показники стійкості мають зосереджуватися на змінних величинах, які характеризують потенціал системи надавати системні послуги (у випадку соціально-екологічних систем – екосистемні послуги), тоді як інші показники переважно стосуються лише поточного стану системи або послуги [180].

Нині різні міжнародні організації, дослідницькі центри, окремі науковці пропонують розроблені ними численні показники стійкості, які можуть застосовуватись у сфері національної безпеки. Йдеться, зокрема, про показники стійкості галузей та інститутів [275; 335], бізнес-процесів [174], операційних сервісів [340] тощо. На їх основі побудовані певні індекси стійкості держав [230], міст [186], стандарти у сфері забезпечення безпеки і стійкості [254; 257; 263; 264] та ін. Проте слід зауважити, що універсальних показників та індикаторів національної стійкості наразі не існує.

Іншими важливими системними параметрами, на досягнення яких мають бути зорієнтовані механізми забезпечення національної стійкості, є **рівні стійкості**. Відповідні оцінки можуть бути цільовими орієнтирами при формуванні державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості. Наприклад, порівняння поточного рівня стійкості об'єкта з прийнятним рівнем ризику допоможе виявити уразливості в державі та суспільстві. Також зазначені оцінки дають змогу визначити необхідність застосування тих чи тих механізмів і практик та обсяг ресурсів, необхідних для їх реалізації.

Поширеним методом оцінювання рівня стійкості складної системи є розроблення індикаторів за результатами узагальнення експертних оцінок згідно з обраними критеріями. Це зумовлено тим, що значна кількість ризиків і загроз (особливо гібридного характеру), а також характеристик системи, що дозволяють протистояти їм або адаптуватися до негативних впливів, не піддаються статистичним обрахункам. На результати такого оцінювання зазвичай впливає чинник суб'єктивізму. З огляду на це відповідні оцінки не можуть вважатися цілком достовірними, а мають розглядатися як найбільш імовірний вектор розвитку системи. Вони демонструють її сильні та слабкі сторони, що дає можливість вибрати оптимальний варіант стратегії забезпечення стійкості системи.

Зважаючи на висвітлений вище дослідницький підхід, рівень національної стійкості або відповідний індекс (індекс загальної стійкості системи) мають бути агрегованими показниками, що складаються з оцінок рівнів стійкості у різних галузях і секторах (індексів специфічної стійкості). Критерії оцінювання рівня національної стійкості мають відображати, з одного боку, специфіку обраної галузі/сектору, а з іншого – урахувати базові критерії стійкості стану та функціонування системи, про які йшлося.

Іншим дослідницьким підходом до визначення рівня стійкості є формування переліку принципово важливих характеристик процесів і станів (цільових орієнтирів), яких слід досягти для отримання оптимального за визначених умов рівня стійкості. У такому випадку оцінювання здійснюється під час періодичних оглядів системи та її складників на предмет відповідності визначеними цільовим орієнтирам.

На підставі викладеного можна дійти висновку про те, що необхідність досягнення встановлених критеріїв, визначення пріоритетних

сфер і оптимального рівня національної стійкості, а також прийняттого рівня ризику і можливих втрат, становлять основу для формування механізмів досягнення відповідних цільових орієнтирів і параметрів національної стійкості. При цьому слід урахувувати, що *оптимальний рівень стійкості для різних об'єктів може бути неоднаковим, як і рівень стійкості одного об'єкта до різного роду загроз, у т. ч. в різний період часу та за різного контексту ситуації*.

К. Холлінг [252], Ф. Хайек [246; 247], Дж. Уолкер і М. Купер [402], С. Карпентер і В. Брок [177], С. Боулес, С. Дюрлоф і К. Хофф [166], К. Еріксон [203] та інші дослідники звертають увагу на існування певних *пасток стійкості*. Насамперед маються на увазі крайні випадки, коли певна система (наприклад, держава) може бути слабкою (*пастка недостатньої стійкості (бідності)* – англ. poverty trap) або занадто стійкою (*пастка опірності (жорсткості)* – англ. rigidity trap). Обидва випадки унеможливають подальші зміни системи, її адаптування й розвиток з метою ефективного реагування на деструктивні впливи та загрози. На підтвердження своїх висновків зазначені вчені наводили повністю децентралізовану ліберальну систему державного устрою і тоталітарний режим.

С. Карпентер і В. Брок визначили, що пасткам опірності (жорсткості) притаманні такі риси: низька різноманітність елементів системи, жорсткі зв'язки між ними (ієрархія), висока здатність сфокусуватися на єдиному підході до вирішення проблеми, низька здатність до вироблення альтернативних рішень. Усе це знижує здатність системи до адаптації і підвищує ризик її руйнування. Такі стани характеризуються високою резистентністю (англ. resistance). До прикладу: біологічні організми можуть перестати реагувати на ліки, які тривалий час застосовуються проти певної хвороби, що робить їх уразливішими до неї та обмежує механізми лікування. У крайньому випадку це призводить до смерті [177].

С. Карпентер і В. Брок також відзначали, що пастки недостатньої стійкості характеризуються значною різноманітністю складу системних елементів, але слабкими зв'язками між ними. Це знижує здатність до мобілізації ідей і ресурсів для вирішення проблеми. А занадто слабкий контроль при значній варіативності можливих рішень не дозволяє сфокусуватися на оптимальному вирішенні поточної проблеми. Наприклад, це може призвести до нехтування загальносупільними

інтересами на користь індивідуальних чи корпоративних. За визначенням С. Карпентера та В. Брока, пастки недостатньої стійкості (бідності) свідчать про нереалізований потенціал системи [177].

Базуючись на теоретичних висновках, викладених вище, можна припустити, що рівень стійкості складної соціальної системи, навіть за умови потрапляння її до пастки недостатньої стійкості, не може дорівнювати нулю. Якщо припустити таку ситуацію, це означатиме відсутність системних зв'язків між елементами складної системи, а отже, неможливість збереження її цілісності та функціонування. Очевидно, що всі системи, котрі існують, мають певний рівень стійкості, який може бути вищим або нижчим залежно від різних обставин та чинників впливу. Отже, у межах міждисциплінарного концепту стійкості некоректно говорити про те, що певна складна система, наприклад держава, є нестійкою. Навіть у випадку неспроможної держави (*англ.* failed state) доцільно прирівнювати її до такої, що потрапила до пастки недостатньої стійкості, допоки вона не припинить своє існування або не трансформується.

У контексті дискурсу щодо рівня стійкості системи доцільно навести висновок Ф. Бурбо про те, що не існують гарантії повного захисту від небезпек і шоків й жодне суспільство не може бути стовідсотково стійким [165]. Такої ж думки дотримується Д. Чендлер, який стверджує, що неможливо досягти повної стійкості, це лише постійний процес із заданою метою [184].

Для визначення рівня національної стійкості важливо звернути увагу на висновки О. Богданова щодо особливостей функціонування складних систем. Відповідно до розробленого ним закону мінімуму структурна стійкість цілого визначається найменшою стійкістю елементів, що входять до його складу (закон найменших відносних спротивів, або закон мінімуму). Йдеться про лімітуючий чинник, який визначає, зокрема, темп відновлення системи після дестабілізуючого впливу [2]. Екстраполюючи висновки О. Богданова на систему національної стійкості, можна стверджувати, що в разі, якщо один з елементів системи залишається нестійким, це може свідчити про наявність уразливостей, зокрема в державі, її підсистемах, суспільстві тощо. З огляду на це, а також ураховуючи, що основні об'єкти в системі національної стійкості є складними системами, важливо оцінювати стійкість кожного з їх елементів (зокрема, окремих галузей, підсистем, критично важливих процесів, органів влади, громад та ін.).

Результати зазначених вище наукових досліджень доводять, що здатність системи до адаптації може змінюватися, як і рівень її стійкості. Це породжує проблемне питання щодо того, як впливати на процеси забезпечення стійкості об'єктів, не потрапляти в пастки стійкості, спрямовувати розвиток системи у визначеному напрямі.

1.3.3. Основи управління національною стійкістю

Загалом рівень стійкості складної системи залежить від особливостей її організації, типу загроз і деструктивних впливів, з якими вона стикається, а також цільових дій суб'єктів забезпечення стійкості (основних акторів). У контексті забезпечення національної стійкості діяльність таких суб'єктів визначається цілями й завданнями, які становлять основу державної політики відповідного спрямування. Ефективність такої політики значною мірою залежить від того, чи відповідає вона змістові концепту національної стійкості та чи враховані у ній закономірності управління національною стійкістю.

У цьому контексті заслуговує на увагу закон мінімуму О. Богданова, відповідно до якого в найслабкіших ланках концентруються найбільш руйнівні впливи, а це спричиняє і найбільший спротив системи [2]. В умовах формування безпекової політики зазначена закономірність спонукає до пошуку рішень, спрямованих не лише на своєчасне виявлення уразливостей, а й на оптимізацію спроможностей, спрямованих на подолання руйнівних впливів.

Варто додати, що О. Богданов також визначив основні шляхи подолання відповідних слабкостей системи: 1) в умовах передбачуваних впливів (сили) з визначеною траєкторією логічним є планомірне посилення «слабких ланок»; 2) в умовах невизначеності нерівномірна концентрація спроможностей на користь одних і на шкоду іншим є безцільною та небезпечною, оскільки створює ймовірність руйнівного результату навіть з боку достатньо слабких впливів проти найбільш ненадійних елементів системи. Максимум відносної стійкості в цьому випадку досягається через рівномірний розподіл спроможностей між усіма ланками цілого, яким щось загрожує [2].

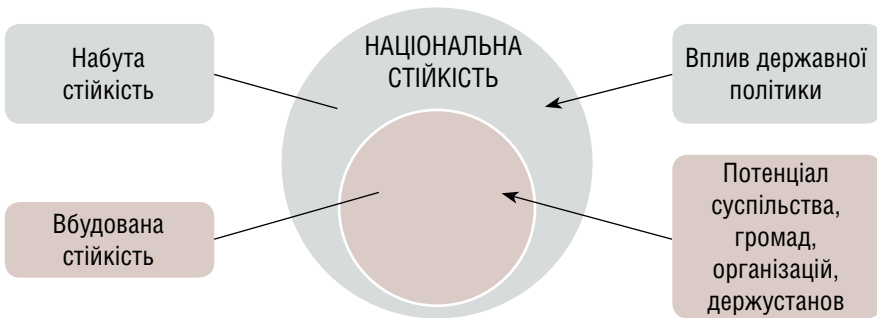
Аналогічні застереження робить і Альянс стійкості, стверджуючи, що у разі, якщо вся увага та ресурси управління спрямовуються на управління стійкістю до певного типу впливів та спричинених цим перешкод, управлінські дії можуть ненавмисно зменшувати стійкість

системи в цілому [343]. Наприклад, якщо прагнути досягти високого рівня стійкості до певного типу деструктивних впливів, то здатність системи справлятися з несподіваними чи абсолютно новими загрозами може зменшитися.

Складні системи здатні до *самоорганізації* та *самоуправління*, що дає змогу протидіяти впливам і повертатися до рівня рівноваги. Це становить основу «вбудованої» стійкості складних систем. Відповідний потенціал системи можна наростити, зокрема, завдяки цілеспрямованим діям суб'єктів забезпечення національної стійкості або синергетичному ефекту від взаємодії з іншими системами. Ця додана величина становить «набуту» стійкість (рис. 1.3).

Рис. 1.3

Типи стійкості за їх походженням



Джерело: розроблено авторкою.

Цілеспрямовані дії суб'єктів забезпечення національної стійкості можуть змінювати рівень стійкості різних об'єктів у певний спосіб. Відповідні процеси визначаються закономірностями *адаптивної поведінки* систем та *адаптивного менеджменту*, які сформульовані в межах теорії складних систем.

В. Ешбі пояснює феномен адаптивності особливістю адаптивної поведінки біологічних організмів як складних систем: кожен механізм адаптується для функціонування відповідно до його призначення; а загалом призначення механізму – підтримка значень важливих параметрів (змінних) системи у визначених межах. За висновком ученого, адаптивна поведінка є еквівалентом поведінки стабільної системи, котра функціонує в просторі, у якому всі суттєві змінні перебувають у межах своїх нормальних значень (область гомеостазу) [151].

Екстраполюючи ці висновки на складні соціальні системи, можна стверджувати, що вони здатні до самоорганізації та певною мірою – до самоуправління. Це відповідає висновкам Л. фон Берталанфі про такі важливі характеристики складних систем, як еквіфінальність (тенденція досягти з різних ініціативних станів і різними способами, заснованими на динамічній взаємодії у відкритій системі, такого кінцевого стану, що дозволяє набутти стабільність) та зворотний зв'язок (гомеостатична підтримка стану стабільності системи на основі кругових причинних зв'язків і механізмів моніторингу зворотної інформації про відхилення від стану, який слід зберігати). З позиції Л. фон Берталанфі, прикладом адаптивної поведінки системи є ситуація, коли, перетнувши межі критичних значень, система перезапускається на основі нової поведінки або правил функціонування [159].

Проте не варто вважати, що кращим варіантом для існування й розвитку держави та суспільства як складних систем є їх самоорганізація та самоуправління. Функції управління державою і суспільним розвитком залишаються вкрай важливими, особливо у сфері забезпечення національної безпеки. В умовах існування широкого спектра загроз та мінливості безпекового середовища доцільно застосовувати адаптивне управління, яке, за визначенням К. Холлінга, поєднує в собі розуміння проблем, концепції щодо їх вирішення, а також процеси й методи, на основі яких здійснюються адаптивне оцінювання та управління. Йдеться про гнучкий адаптивний процес розроблення політики, частково спрямований на зменшення невизначеності. При цьому вчений звертає увагу на те, що *оцінювання як складова частина адаптивного управління має особливе значення*. Оцінювання має здійснюватися постійно під час реалізації відповідної політики або проекту та надавати інформацію, суттєву для вибору та уточнення шляхів подальшого розвитку. Так має відбуватися коригування політики [250].

За визначенням Альянсу стійкості, адаптивне управління ідентифікує невизначеності, а потім встановлює методології для перевірки гіпотез щодо цих невизначеностей [243; 342; 405]. Цей процес передбачає відкритість і залучення широкого кола зацікавлених сторін. Він спрямований на підвищення інституційної гнучкості та заохочення до формування нових інституцій, які повинні використовувати нові знання щодня. Для цього адаптивне управління має бути як соціальним, так і науковим процесом, зосередженим на формуванні

нових інституцій та інституційних стратегій, наукових гіпотез та експериментальних рамок. За висновком представників Альянсу стійкості, адаптивне управління може посилити загальну стійкість системи у спосіб підвищення її гнучкості, інклюзивності, різноманіття та інновацій.

Ф. Бурбо виокремлює три *типи стійкості* відповідно до визначених суб'єктом цілей та обсягу зусиль, які потрібні для їх досягнення:

1) стійкість для підтримки, що передбачає рівень адаптації об'єкта, за якого наявні ресурси й сили будуть спрямовуватися на підтримання чинного статус-кво системи в нових умовах (наприклад, посилення певних заходів у межах державної політики, яка реалізується);

2) стійкість на межі, котра передбачає внесення незначних змін до способу функціонування об'єкта (зокрема, у межах чинних державної політики, норм, соціальної структури), які не зачіпатимуть його системних параметрів (наприклад, організаційних, інституційних, політичних та інших основ суспільства);

3) стійкість для оновлення, яка передбачає трансформацію базових основ об'єкта (наприклад, пріоритетів державної політики, соціальної структури суспільства) відповідно до нових умов розвитку, перехід до нового стану рівноваги [165].

Як стверджують представники Альянсу стійкості, системи можуть рухатись від одного стану рівноваги до іншого, виходячи за певні межі. Такий рух може бути раптовим і непередбачуваним або добре спланованим. З огляду на це важливо знати, як посилити зміни, щоб досягти визначеної мети та бажаного стану рівноваги [343]. У контексті забезпечення національної стійкості йдеться про визначення пріоритетів державної політики відповідного спрямування.

Згідно з класифікацією, запропонованою Ф. Бурбо [165], можна, зокрема, визначати різні виміри національної стійкості при формуванні державної політики у сфері національної безпеки. Ураховуючи те, що для перших двох типів стійкості характерні більш фрагментарні прояви (дія певної загрози щодо визначеного об'єкта), доцільніше вести мову про посилення специфічної стійкості (стійкості держави, суспільства, організації, критичної інфраструктури тощо). Такий спосіб означає забезпечення національної стійкості через формування сукупності стійких об'єктів і суб'єктів, що передбачає розроблення та вжиття заходів, спрямованих на посилення певних сфер і напрямів

національної безпеки (перший тип стійкості), а також реформування сектору безпеки та оборони (другий тип стійкості).

Застосування комплексного підходу до розбудови національної стійкості, особливо в державах, які потерпають від широкого спектру загроз, потребує значно більших зусиль і пов'язано, як правило, з певними змінами у системі суспільних відносин, у т. ч. у безпековій сфері. Такий підхід більше відповідає досягненню третього рівня стійкості, запропонованого Ф. Бурбо.

Отже, засновуючись на викладеному, можна стверджувати, що у контексті адаптивного управління національною стійкістю забезпечення стійкості першого рівня передбачає проведення постійного моніторингу рівня загроз національній безпеці, своєчасне виявлення небезпечних тенденцій, аналіз ситуації та підготовку (уточнення) планів дій (у т. ч. альтернативних) на випадок підвищення рівня загрози.

Другий рівень національної стійкості має бути забезпечений тоді, коли загроза має постійний характер, але її наслідки матимуть поміркований вплив на суспільство, або якщо її рівень демонструє тенденцію до виходу за встановлені межі. Це вимагає посилення спроможностей сектору безпеки та оборони, забезпечення постійного інформування населення щодо характеру й динаміки загроз та порядку дій під час їх настання, утворення достатніх резервів на випадок настання надзвичайної ситуації, проведення відповідних тренувань, навчань та інших заходів у межах, визначених законодавством.

Досягнення третього рівня національної стійкості потребує проведення масштабного реформування системи забезпечення національної безпеки або її окремих складників і механізмів, яке, у свою чергу, має спрямовуватися на забезпечення безперервності процесу державного управління, безперебійного функціонування всіх систем життєзабезпечення, суспільних зв'язків тощо під час криз, а також їх швидке відновлення після перебування в кризовому стані, як мінімум – до попереднього рівня.

Ф. Бурбо звертає увагу на те, що зазначені типи стійкості можуть існувати в державі або суспільстві одночасно або по чергово [165]. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що зазначені вище різні групи заходів варто комбінувати задля досягнення визначеної мети й створення основи комплексної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості.

1.3.4. Фактори впливу на формування національної стійкості

На рівень стійкості, який може вважатися достатнім для стабільного функціонування системи та її розвитку, крім цілеспрямованих дій суб'єктів забезпечення стійкості, може впливати низка інших **факторів**, серед яких час, контекст ситуації, системні обмеження (зокрема, географічні межі) тощо. Як зазначає Альянс стійкості, важливіше знати чинники, що рухають систему за межі рівноваги, які існують, ніж ті, що руйнують ці межі [343].

Відкриття *адаптивного циклу* розвитку складних систем дозволило визначити закономірності, які зумовлюють різну ефективність впливу на стійкість складних систем у різні фази циклу. У межах адаптивного циклу чергуються повільні та поступові фази росту й накопичення, а також коротші періоди реорганізації, які створюють можливості для інновацій. Втручання на різних етапах адаптивного циклу може мати різні наслідки для розвитку системи. З огляду на це, як стверджують представники Альянсу стійкості Л. Гундерсон, К. Холлінг і С. Лайт, існує певне «вікно можливостей» для реагування – період у межах адаптивного циклу, протягом якого ефективність дій, спрямованих на зміцнення стійкості системи, буде найвищою [242].

Ф. Бурбо звертає увагу на іншу особливість національної стійкості, пов'язану з тим, що вона *залежить від часу і контексту ситуації*. Так, одна й та сама подія (явище, тенденція) можуть становити загрозу для однієї держави (наприклад, міграція як надмірне навантаження на національні системи соціального та медичного забезпечення) і не становити – для іншої (наприклад, міграція як приплив кваліфікованих кадрів на внутрішній ринок), а також по-різному оцінюватись у різні часові періоди (наприклад, міграція в умовах сталого розвитку або збройного конфлікту). Ф. Бурбо наводить й інший приклад: солдат може вважатися стійким суб'єктом в умовах збройного конфлікту або надзвичайної ситуації (оскільки має відповідну професійну підготовку), але мати значно меншу стійкість, у т. ч. психологічну, як цивільна особа (наприклад, у відпустці або після демобілізації) [165].

О. Богданов, формулюючи закон найменших відносних спротивів (закон найменших), також стверджував, що взаємодія системи із середовищем має розглядатися як така, що змінюється у часі, а отже,

стійкість системи загалом залежить від стійкості її найбільш слабкої ланки в кожен конкретний період часу [2].

На підставі викладеного вище можна дійти висновку, що *фактор часу і контекст ситуації – це змінні, які є потреба враховувати в адаптивному менеджменті у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості та формуванні державної політики відповідного спрямування*. Зокрема, важливе значення має встановлення й періодичний перегляд рівня національної стійкості, у т. ч. щодо окремих підсистем та елементів держави і суспільства, який може вважатися достатнім за визначених умов.

Вплив фактору часу на процеси визначення шляхів розвитку системи зумовлює *утворення сталих зв'язків між минулим, теперішнім і майбутнім*. За спостереженнями низки дослідників, серед яких Ф. Бурбо, К. Холлінг та інші представники Альянсу стійкості – М. Кауфманн, М. Кавелті, К. Крістенсен, часто події, що минули, визначають дії в теперішньому часі, впливають на формування планів на майбутнє [165; 241; 242; 277].

Ф. Бурбо, зокрема, стверджує, що зміна системою стану рівноваги з відповідним переналаштуванням системних параметрів відбувається на основі досвіду подій, які минули, колективної пам'яті та соціальної історії, що є визначальним для прийняття рішень у нових обставинах [165].

Вивчення уроків минулого, зокрема урахування досвіду подолання наслідків катастроф і криз, що вже минули, має важливе значення для створення й розвитку необхідних спроможностей з метою протистояння поточним і майбутнім загрозам, а також ефективного функціонування в умовах хронічних стресів і невизначеності. Наприклад, обов'язкове розслідування причин катастроф на авіатранспорті відповідно до вимог ІКАО (ІСАО) покликане підвищити безпеку авіасполучень завдяки усуненню можливих недоліків в організації перевезень, конструкції авіасуден, підготовці персоналу тощо. Розроблені з урахуванням отриманого досвіду рекомендації дають можливість підвищити рівень стійкості як самих літаків, так і системи авіап перевезень загалом до можливих загроз різного характеру й походження (конструктивних недоліків, терористичних атак, небезпечних природних явищ тощо).

Проте важливо не потрапити до певних інституційних та інших *пасток*, про які, зокрема, згадував В. Ешбі. Він стверджував, що

повторення у майбутньому досвіду, отриманого на основі подій, що вже відбулися, має сенс, якщо відповідні події є подібними. У разі, якщо система стикається з абсолютно новими викликами і загрозами, дії за старою схемою є недоречними або навіть шкідливими для забезпечення стійкості чи розвитку системи [152].

Цей висновок має надзвичайно важливе значення для формування системи забезпечення національної стійкості в сучасних умовах, які характеризуються високим рівнем мінливості й невизначеності безпечового середовища. Це означає, що політика у сфері національної безпеки має бути достатньо гнучкою.

Варто також звернути увагу й на інші пастки, які можуть існувати під час забезпечення національної стійкості. Зокрема, П. Мартін-Брін і Дж. Андеріс зазначають, що цей процес може супроводжуватися *конфліктом цілей і цінностей*, у т. ч. в часовому вимірі [285]. Йдеться про те, що, концентруючись лише на вирішенні поточних проблем у державі та суспільстві задля посилення національної стійкості, можна суттєво виснажити ресурси або створити нові проблеми в довгостроковій перспективі. Наприклад, застосування певних ліків для профілактики або недопущення поширення небезпечних хвороб може послабити імунітет людей або зробити їхні організми нечутливими до необхідного лікування в майбутньому, а встановлення жорстких карантинних обмежень на тривалий час може спричинити значні економічні збитки. Крім того, в умовах широкого спектра сучасних загроз і кризових ситуацій та обмеженості фінансових ресурсів доводиться робити вибір як між цілями і завданнями державної політики в різних галузях, так і між цілями у сфері забезпечення національної стійкості (наприклад, зміцнення стійкості критичної інфраструктури чи суспільної стійкості тощо). Так актуалізується питання щодо *визначення пріоритетів* між відповідними цілями і завданнями державної політики в різних галузях в умовах ресурсних обмежень, які існують.

Під час взаємодії системи забезпечення національної стійкості з іншими системами також можуть формуватися фактори впливу на національну стійкість. Зокрема, впливати на рівень національної стійкості можуть процеси, які відбуваються у сферах державного управління, політичній та економічній. У звіті Всесвітнього економічного форуму, присвяченому розбудові національної стійкості до глобальних ризиків, дослідники виокремили основні чинники таких впливів:

- ефективність державного управління;
- характер відносин між бізнесом і владою;
- ефективність імплементації реформ, що проводяться;
- рівень довіри суспільства до політиків;
- ефективність видатків державного бюджету;
- ефективність боротьби з корупцією;
- ефективність надання державою послуг, спрямованих на спрощення ведення бізнесу та підвищення продуктивності праці [409].

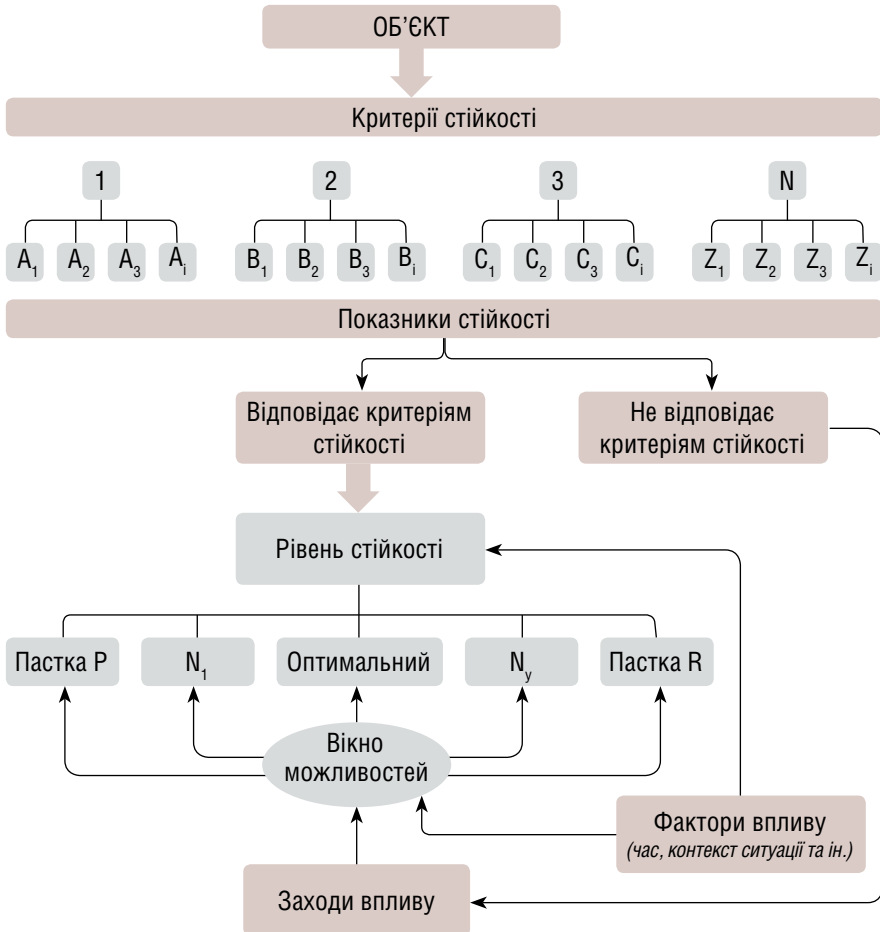
Серед інших чинників впливу на формування національної стійкості варто назвати й ті, що характеризують процеси суспільного розвитку, а саме:

- особливості національного менталітету;
- загальний рівень освіти населення;
- рівень життя;
- поширеність і доступність ЗМІ та інших джерел інформації;
- розвиненість соціальних зв'язків;
- рівень самоорганізації суспільства тощо.

Усі ці чинники можуть як посилювати процеси забезпечення національної стійкості, так і знижувати їх кінцеві результати.

На підставі зазначеного можна зробити висновок про доцільність застосування комплексного підходу до управління рівнем національної стійкості. Передусім ідеться про необхідність періодичного оцінювання стійкості основних об'єктів та їхніх складників на їх відповідність визначеним показникам у розрізі базових критеріїв національної стійкості. Навіть у разі відповідності об'єктів зазначеним критеріям оптимальний і допустимий рівні національної стійкості мають уточнюватися з урахуванням результатів аналізу різних факторів впливу (часу, контексту ситуації тощо). Задля визначення заходів, необхідних для коригування рівня національної стійкості та/або приведення стійкості основних об'єктів та їхніх складників у відповідність до базових критеріїв національної стійкості, необхідно встановити фазу адаптивного циклу розвитку держави та суспільства. Це уможливить застосування заходів, які матимуть найвищу ефективність саме у визначений період часу. Крім того, доцільно, якщо можливо, усунути або мінімізувати негативні впливи на національну стійкість з боку інших систем. Загальний алгоритм управління національною стійкістю представлений на *рис. 1.4*.

Рис. 1.4

Загальний алгоритм управління рівнем стійкості у системі забезпечення національної стійкості

Джерело: складено авторкою.

Спроможності системи, що дають можливість забезпечувати її стійкість, утворюють потенціал системи, завдяки якому система може ефективно реагувати на загрози та деструктивні впливи, адаптуватись до мінливого безпекового середовища. У системі забезпечення національної стійкості такий потенціал формує сукупність людських, матеріально-технічних, фінансових, природних ресурсів і резервів

держави, цілеспрямованої діяльності суб'єктів забезпечення національної стійкості, організаційних зв'язків, знань і навичок щодо реагування на загрози й кризові ситуації тощо.

Отже, можна запропонувати таке визначення спроможностей у системі забезпечення національної стійкості: **спроможності** – це поєднання всіх наявних ресурсів, сил і засобів держави, суспільства, громади чи організації, що визначає їх здатність ефективно протидіяти загрозам і кризовим ситуаціям на всіх етапах кризового циклу, адаптуватись до мінливого безпекового середовища [119].

Фактор спроможностей має важливе значення для забезпечення національної стійкості. Їх достатність визначає надійність і надмірність системи забезпечення національної стійкості, а також сприяє її адаптивності. Рівень розвитку спроможностей впливає на ефективність реагування на загрози й кризові ситуації та швидкість відновлення після кризи. Недостатність або нерозвиненість спроможностей може утворювати уразливість держави та суспільства. Таким чином, фактор спроможностей може зміцнювати або послаблювати національну стійкість за відповідними критеріями стійкості стану та стійкості функціонування.

Уразливість можна охарактеризувати як наявність проблем, вад, недоліків, які породжують або посилюють схильність до порушення функціональності, системних пошкоджень та/або піддатливості негативним впливам ризиків і загроз [119].

Як зазначає В. Проаг, феномен уразливості передбачає існування певного ризику у поєднанні з рівнем соціальної та економічної відповідальності та здатності впоратися з небезпекою. При цьому дослідник стверджує, що уразливість визначається як рівень, у межах якого система або її частини можуть негативно (небезпечно) реагувати під час виникнення кризової ситуації [336].

Д. Чендлер акцентує увагу на тому, що уразливості можуть бути як результатом нездатності системи зробити правильний вибір, так і продуктом певних зовнішніх обставин. Отже, зазначає цей учений, уразливостями є наші «несвободи» або обмеження, як матеріальні, так й ідеологічні, що заважають нам бути стійкими. Як приклади різних ступенів уразливості Д. Чендлер наводить такі стани для індивідумів: «у групі ризику», «соціально виключені», «маргінали»; для громад: «бідні», «роз'єднані» або «в небезпечному середовищі»; для

держав: «неефективні», «недієздатні», «крихкі», «з низьким доходом в умовах стресу» або «погано керовані» [184].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що *уразливість не лише посилюють дію загроз зовнішнього походження, а й можуть стати джерелом внутрішніх загроз для держави і суспільства, а отже, своєчасне виявлення та усунення уразливостей є важливою складовою частиною державної політики забезпечення національної стійкості.*

1.3.5. Основні процеси, принципи та механізми забезпечення національної стійкості

Спираючись на наведені вище закономірності забезпечення національної стійкості та функціонування відповідної системи можна дійти висновку, що значна частина цілеспрямованих дій різних акторів припадає на *етап, який передує настанню кризової ситуації або дії загрози (докризовий)*. У цей період здійснюється підготовка до можливого реагування на загрози й кризові ситуації, поширюються необхідні знання й навички, формуються резерви, виявляються уразливості. З урахуванням особливостей адаптивного управління серед найбільш значущих процесів у сфері забезпечення національної стійкості, що мають здійснюватися на цьому етапі, варто виокремити такі:

- постійний моніторинг безпекової ситуації;
- оцінювання ризиків, ідентифікація загроз, визначення уразливостей, оцінювання спроможностей і рівня готовності різних суб'єктів до реагування на загрози й кризові ситуації;
- запобігання загрозам, мінімізація деструктивних впливів та можливих наслідків реалізації загроз і кризових ситуацій, усунення причин розгортання конфліктів;
- забезпечення готовності органів державної влади й місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій, громад, громадянського суспільства, населення до реагування на будь-які загрози, кризові ситуації;
- планування заходів і кризовий менеджмент, у т. ч. розроблення секторальних та організаційних планів стійкості, упровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози й кризові ситуації та відновлення функціонування

основних сфер життєдіяльності суспільства та держави на рівні, не нижчому за докризовий;

- забезпечення дієвої координації та чіткої взаємодії органів сектору безпеки та оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства й населення у запобіганні й реагуванні на загрози й кризові ситуації та подоланні їх наслідків;
- набуття та поширення необхідних знань і навичок щодо забезпечення безпеки і стійкості;
- налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із громадянським суспільством;
- розвиток міжнародної співпраці з питань забезпечення стійкості.

Дослідники визначають як основні різні процеси забезпечення національної стійкості. Наприклад, Р. Донно зупинила увагу на тому, що важливими є такі процеси:

- постійний ризик-менеджмент;
- управління у випадку надзвичайних ситуацій і кризові комунікації;
- захист довколишнього середовища і критичної інфраструктури;
- забезпечення національної безпеки і протидія тероризму;
- забезпечення інформаційної прозорості [199].

Варто зауважити, що більшість із зазначених вище процесів спрямована на забезпечення **готовності** держави та суспільства, що означає здатність своєчасно та ефективно реагувати на загрози й кризові ситуації.

Під час кризи або надзвичайної події належні знання та навички, сформовані спроможності, плани, резерви, налагоджені зв'язки дозволяють ефективно реагувати на загрози, скорочувати обсяги людських, матеріальних і фінансових втрат унаслідок реалізації загроз або настання кризових ситуацій будь-якого характеру та походження, забезпечувати безперебійне функціонування основних сфер життєзабезпечення і надання критично важливих послуг для населення.

По завершенню кризи швидкість відновлення якості життя населення та умов функціонування суспільства і держави на рівні, не нижчому за докризовий, свідчатиме як про рівень готовності

держави і суспільства, так і про відповідність національної стійкості базовим критеріям. Затяжне і занадто виснажливе відновлення здебільшого є результатом недостатньої уваги до заходів, які мали вживатися на докризовому етапі.

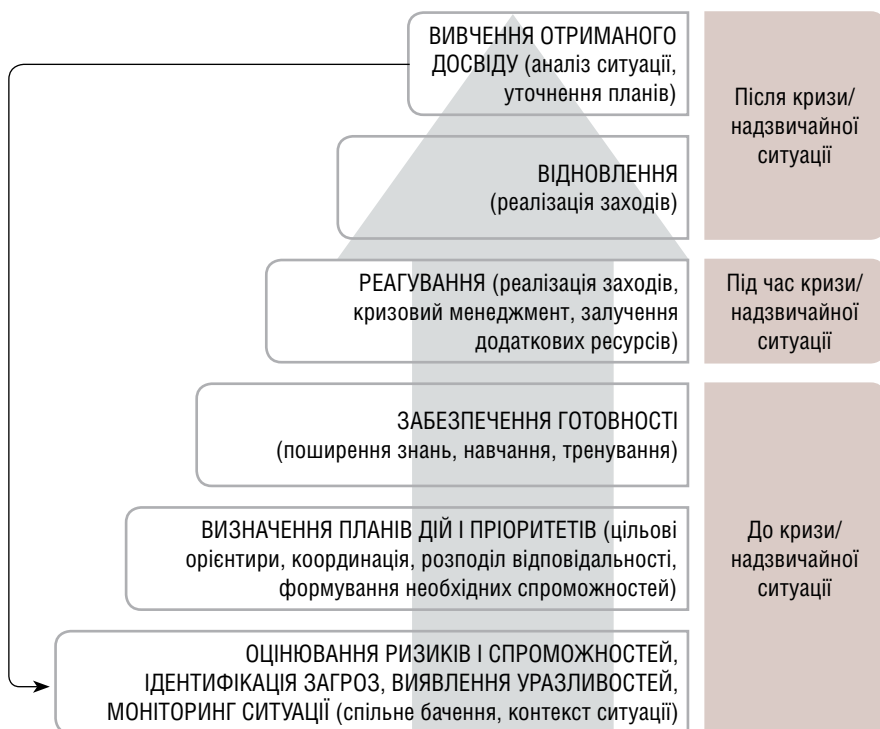
Ураховуючи те, що важливим чинником стійкості складних систем є існування зворотних зв'язків [151; 159], слід наголосити на тому, що для забезпечення національної стійкості важливе значення має вивчення уроків з минулого досвіду. Це, зокрема, дає можливість удосконалювати наявні практики у сфері кризового менеджменту, ураховувати отриману інформацію в наступному циклі оцінювання ризиків та їх наслідків тощо. Проте важливо не потрапляти в інституційні та інші пастки, згадані вище. Зокрема, при підготовці стратегічних документів і планів на випадок реагування на кризові ситуації потрібно враховувати, що, крім відомих ризиків з минулого досвіду, мають також братися до уваги й нові, особливо ризики, які отримали назву «чорні лебеді». Передбачити їх появу дуже складно, але реалізація відповідних загроз може суттєво й раптово змінити безпекову ситуацію та вплинути на різні сфери одночасно. У якості такого прикладу можна навести стрімке поширення у світі COVID-19. Питання щодо особливостей та методології оцінювання ризиків буде висвітлено детальніше в другому розділі монографії.

Зважаючи на викладене, можна визначити **цикл забезпечення національної стійкості** як послідовність дій суб'єктів забезпечення національної стійкості, що дозволяє ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства та держави до, під час і після настання кризової ситуації задля виживання та подальшого розвитку (рис. 1.5).

З огляду на те, що сучасні загрози та реагування на них є складними комплексами взаємозв'язків і взаємовідносин, можна стверджувати: забезпечення національної стійкості – відкритий процес, який постійно розвивається та модифікується. Цей висновок обґрунтовує доцільність надання більшої гнучкості державній політиці у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості на основі адаптивного управління.

Рис. 1.5

Цикл забезпечення національної стійкості



Джерело: розроблене авторкою.

Ураховуючи зміст концепту національної стійкості, основними **принципами** організації та функціонування системи забезпечення національної стійкості доцільно визначити такі:

комплексність – ужиття скоординованих заходів щодо будь-яких загроз і кризових ситуацій на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості;

широку взаємодію – передбачає, що всі задіяні суб'єкти постійно обмінюються необхідною інформацією, комунікують між собою в різних форматах, спільно виконують визначені завдання в межах визначеної відповідальності;

адаптивність – здатність системи пристосовуватися без значних втрат у функціональності до кризових умов і нових обставин, які виникли під впливом загрози або кризової ситуації, забезпечувати

виживання, еволюцію, можливість трансформувати негативні результати в позитивні, а також застосовувати інноваційні рішення;

передбачуваність – своєчасна ідентифікація загроз, виявлення уразливостей та оцінювання ризиків;

надійність – передбачає, що система функціонує повноцінно та здатна долати збої у роботі, які виникають під впливом загроз і кризових ситуацій, а всі задіяні суб'єкти мають достатні й розвинені спроможності для реагування на загрози й кризові ситуації;

обізнаність – передбачає, що всі задіяні суб'єкти володіють належними знаннями й практичними навичками щодо реагування на загрози і кризові ситуації на будь-якому етапі;

готовність – наявність планів дій щодо спільного реагування на будь-які загрози, належний рівень теоретичної та практичної підготовки всіх задіяних суб'єктів щодо реагування на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості;

мобільність – здатність до швидкого залучення основних і резервних сил, засобів, ресурсів та об'єднання зусиль для вирішення завдань в умовах реалізації загрози, настання кризової ситуації;

резервування – наявність у системі додаткових спроможностей, які можуть бути задіяні внаслідок того, що основні вийшли з ладу, а також альтернативних планів, стратегій розвитку;

безперервність – передбачає, що в умовах кризової ситуації або під впливом загрози система продовжує діяти без значної втрати функціональності, а всі задіяні суб'єкти здатні виконувати основні функції;

субсидіарність – має на меті розподіл повноважень і відповідальності, за якого ключові рішення щодо реагування на загрози й кризові ситуації приймаються на найнижчому можливому рівні з координацією на вищому доцільному рівні.

Логічно припустити, що основні процеси, які повинні відбуватися задля забезпечення національної стійкості, та принципи організації відповідної системи мають визначальне значення для формування механізмів забезпечення національної стійкості.

Механізми забезпечення національної стійкості – це комплекси рішень і заходів, що визначають послідовність певних процесів, дій, які відповідають загальним цілям і принципам функціонування системи забезпечення національної стійкості та зорієнтовані на досягнення

державою і суспільством та окремими їх складовими частинами встановленого рівня та критеріїв стійкості.

Відповідно до змісту концепту національної стійкості *основними завданнями*, які повинні вирішувати зазначені механізми, доцільно визначити такі:

- адаптування безпекової політики та системи управління основними сферами життєзабезпечення держави та суспільства до умов невизначеності та швидких змін безпекового середовища;
- викорінення умов, що породжують уразливості держави і суспільства;
- забезпечення безперервності урядування та основних фінансово-економічних процесів у державі, організаційної стійкості органів державної влади й місцевого самоврядування, безперервного функціонування основних напрямів життєзабезпечення держави та суспільства (передусім критичної інфраструктури) у звичайному режимі, під час та після криз;
- забезпечення суспільної стійкості до деструктивних впливів (зокрема, інформаційних);
- забезпечення швидкого відновлення якості життя населення та умов функціонування суспільства і держави після руйнівних наслідків загроз і кризових ситуацій будь-якого характеру та походження на рівні, не нижчому за докризовий.

Загалом механізми забезпечення національної стійкості спрямовуються на вирішення зазначених завдань і будуються на основі спільних засад, але вони можуть мати особливості залежно від сфери їх застосування (економічна, екологічна, політична та ін.). Таким чином, можна виокремити універсальні та спеціальні механізми забезпечення національної стійкості. *Універсальні механізми* визначають порядок організації процесів або певного виду діяльності, що мають міжгалузевий характер і потребують взаємодії різних суб'єктів забезпечення національної стійкості. *Спеціальні механізми* застосовуються у визначених галузях або сферах діяльності з урахуванням специфіки їх функціонування та загальних підходів до забезпечення національної стійкості.

Реалізація системного підходу до забезпечення національної стійкості означає, що в державі насамперед мають бути сформовані та

впроваджені універсальні механізми, які становитимуть основу системи забезпечення національної стійкості. Це сприятиме впровадженню єдиного розуміння цілей і завдань у цій сфері, усуненню дублювання окремих функцій, а також ефективному використанню ресурсів держави та суспільства. Проте це не означає, що спеціальні механізми забезпечення стійкості не можуть застосовуватися в різних галузях і сферах до моменту створення відповідної системи.

Механізми забезпечення стійкості системи також можуть відрізнятися залежно від їх цільового призначення. Зокрема, М. Мьонх зазначає, що формування стійкості системи може відбуватися двома способами:

- 1) безпосереднє посилення структури системи або інститутів, які перебувають під тиском (*англ.* *hard resilience*);
- 2) забезпечення здатності системи поглинати негативні впливи і швидко відновлюватися після руйнівних подій без значної зміни її функцій або структури (*англ.* *soft resilience*) [289].

Екстраполюючи цей висновок на забезпечення національної стійкості, можна стверджувати, що формування механізмів забезпечення національної стійкості може відбуватися за двома основними напрямками, а саме:

- посилення інститутів і спроможностей держави та суспільства у протидії сучасним загрозам і небезпекам, що передбачає, зокрема, своєчасне виявлення та усунення уразливостей;
- упровадження нових процесів і комплексів заходів (організаційних, технічних, економічних тощо), які забезпечать можливість державі та суспільству адаптуватися до постійної дії загроз і деструктивних впливів широкого спектра.

На практиці можливе застосування будь-якої комбінації відповідних заходів. Зокрема, до механізмів забезпечення національної стійкості першого типу можна віднести реформування й розвиток сектору безпеки та оборони, перегляд безпекових стратегій і доктрин, формування спільних безпекових спроможностей громад, мобілізаційних резервів, розвиток систем раннього попередження та мережі ситуаційних центрів держави, організацію і проведення постійних навчань, тренувань, як для представників уповноважених державних органів, так і для населення, щодо розуміння характеру певних загроз, порядку дій у разі підвищення їх рівня тощо.

Серед найважливіших груп механізмів забезпечення національної стійкості другого типу доцільно виокремити такі:

- забезпечення безперервності державного управління, у т. ч. гарантування правонаступності влади, посилення координації діяльності уповноважених державних органів, налагодження обміну інформацією між ними та суб'єктами недержавного сектору (у т. ч. через формування цільових міжвідомчих груп, партнерств, форумів, які діють на постійній основі, тощо);
- забезпечення безперервності процесу надання критично важливих послуг населенню (у т. ч. створення системи захисту критичної інфраструктури, формування секторальних планів дій, протоколів узгоджених дій на випадок кризових ситуацій тощо);
- створення багаторівневої системи оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей;
- налагодження стійких двосторонніх каналів комунікації уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування з населенням.

Варто додати, що такі напрями діяльності, як удосконалення законодавства, у т. ч. щодо принципів стратегічного планування та кризового управління, координації сил і засобів, а також здійснення контролю за виконанням рішень і моніторингу ситуації, мають наскрізний характер і можуть входити до складу механізмів як першого, так і другого типу.

Ураховуючи те, що сучасні загрози можуть спрямовуватися не лише проти держави, а й проти суспільства, окремих організацій, підприємств, громадян, механізми забезпечення стійкості можуть мати як комплексний характер (діяти в масштабах держави), так і запроваджуватися на рівні окремих суб'єктів (установ, організацій, підсистем, громад тощо).

Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що визначення пріоритетів у формуванні та застосуванні тих чи інших механізмів забезпечення національної стійкості, як і їх налаштувань (зокрема, встановлення прийняттого рівня ризику та оптимального за конкретних умов рівня стійкості різних об'єктів), є важливими напрямками формування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, особливості розроблення й реалізації якої будуть охарактеризовані у наступних розділах монографії.

Висновки до першого розділу

Формування напряму наукових досліджень у сфері забезпечення національної стійкості відбулося як результат розвитку і взаємозбагачення різних наукових дисциплін, насамперед досліджень складних систем, сталого розвитку, безпекових досліджень. Слід додати, що розвиток науки й техніки, поява нових і посилення традиційних загроз актуалізували питання щодо невідповідності системи забезпечення національної безпеки новим умовам та пошуку нових концептуальних підходів і напрямів її удосконалення.

Попри те, що питання формування національної стійкості активно вводитьсь до порядку денного багатьох держав і міжнародних організацій, можна констатувати, що наразі не ухвалені усталене визначення цього поняття, загальноприйняті критерії, методики оцінювання національної стійкості та вимоги до побудови відповідної системи. Різне трактування концепту стійкості у сфері забезпечення національної безпеки визначає різні підходи до формування державної політики відповідного спрямування. Така неоднозначна ситуація уможливорює підміну понять, коли під приводом зміцнення національної стійкості окремими експертами і чиновниками пропонуються різноспрямовані безсистемні заходи, сукупна ефективність яких буде незначною, а ресурсовитратність – високою.

Ураховуючи те, що сучасне безпекове середовище стає агресивнішим щодо держави та суспільства, а деструктивні впливи на них мають більш руйнівну силу, створення додаткового комплексного механізму, функціонування якого спрямоване на посилення стійкості цих системоутворювальних об'єктів, видається виправданим у контексті забезпечення їх безпеки та подальшого розвитку в умовах невідзначеності. Таким комплексним механізмом є система забезпечення національної стійкості, формування якої на практиці має враховувати принципово важливі теоретичні висновки та закономірності в межах концепту національної стійкості.

Серед таких висновків доцільно виокремити, зокрема, те, що держава і суспільство є складними системами, а їхні складники можуть потерпати від різних загроз не в однаковій мірі. Крім того, пасивні безпекові об'єкти здатні перетворюватися на суб'єкти забезпечення власної стійкості, а зростання загальної кількості стійких об'єктів і

суб'єктів може посилити національну стійкість загалом. Варто зазначити, що реалізація такого феномену на практиці потребує змін у парадигмі мислення громадян щодо формування активнішої та відповідальнішої позиції за поточні та майбутні наслідки своєї діяльності або бездіяльності, особливо у безпековій сфері.

Відповідно до сформульованих теоретичних засад для розбудови системи забезпечення національної стійкості важливе значення має не лише характеристика її системних елементів і зв'язків між ними, а також визначення її місії, мети, принципів функціонування, ключових процесів, особливостей застосування універсальних і спеціальних механізмів, характеру взаємодії з іншими системами, впливів з боку внутрішнього і зовнішнього середовища тощо. Варто додати, що основні процеси, які мають відбуватися в межах циклу забезпечення національної стійкості, та сформульовані принципи відповідної діяльності мають визначальне значення для формування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, у т. ч. пріоритизації відповідних механізмів і заходів.

Результати порівняльного аналізу сутності та основ формування системи забезпечення національної безпеки і системи забезпечення національної стійкості дозволяють констатувати їх сумісність і можливість отримання синергетичного ефекту від їх взаємодії. Для цілей наукових досліджень розмежування системи забезпечення національної безпеки і системи забезпечення національної стійкості є виправданим. Проте на практиці утримання окремої системи забезпечення національної стійкості, яка функціонуватиме паралельно із наявною системою забезпечення національної безпеки, може бути надто обтяжливим для держави. З огляду на обмеженість ресурсів і спільні характеристики обох систем доцільніше говорити про впровадження принципів стійкості і відповідних механізмів у сфері забезпечення національної безпеки. Формування у такий спосіб комплексної системи забезпечення національної безпеки та стійкості дозволить суттєво підвищити ефективність протидії сучасним загрозам і деструктивним впливам в умовах зростання невизначеності та мінливості глобального безпекового середовища.

Існування щільних зв'язків і взаємовпливів між об'єктами та суб'єктами забезпечення національної стійкості, а також іншими системами і зовнішнім середовищем, зумовлює комплексний характер

заходів, спрямованих на забезпечення національної стійкості, які мають охоплювати політичні, соціальні, психологічні та інші аспекти.

Розроблення й реалізація комплексної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості має відбуватися з урахуванням змісту концепту національної стійкості та відповідних закономірностей. Зокрема, важливим є визначення елементів і характеристик основних об'єктів та їхніх складників, які повинні залишатися незмінними з метою забезпечення їх цілісності та виконання основної функції, і тих, що можуть бути скорельовані з метою зміцнення національної стійкості. Також у відповідній державній політиці необхідно враховувати особливості адаптивної поведінки складних соціальних систем та їх здатності до самоорганізації й самоуправління, вплив загального контексту ситуації та фактору часу на ефективність заходів забезпечення національної стійкості, а також існування пасток стійкості, інституційних та інших пасток, яких слід уникати.

Загалом в умовах мінливого безпекового середовища розроблення й реалізація державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості мають бути достатньо гнучкими, базуватися на адаптивному управлінні. Це зумовлено тим, що забезпечення національної стійкості – відкритий процес, який постійно розвивається та модифікується.

Оцінювання національної стійкості як складова частина адаптивного управління має регулярно здійснюватися під час формування й реалізації державної політики відповідного спрямування, щоб надавати інформацію, необхідну для визначення й уточнення пріоритетів і заходів, які мають вживатися в державі та суспільстві для того, аби досягти певного рівня стійкості. Таке оцінювання є комплексним процесом. Він базується на застосуванні критеріїв стійкості стану і стійкості функціонування держави і суспільства та їхніх підсистем, аналізі показників, які розробляються з урахуванням специфіки функціонування різних сфер суспільних відносин, а також рівнів стійкості різних об'єктів, що можуть коливатись у визначених межах і мають враховувати контекст ситуації та інші фактори впливу.

Важливим теоретичним висновком, який має високе практичне значення, є те, що більша передбачуваність змін складної системи

може бути результатом не лише аналізу середовища, яке є джерелом деструктивних впливів, але й активного впливу системи на таке середовище. У контексті забезпечення національної стійкості це підкреслює необхідність переходу від реактивності до більшої проактивності у формуванні й реалізації заходів державної політики відповідного спрямування.

Отримані в результаті проведеного дослідження теоретичні висновки щодо особливостей і закономірностей створення та функціонування системи забезпечення національної стійкості є визначальними для формування її національної моделі та відповідних механізмів з урахуванням особливостей розвитку кожної держави та загалом для розроблення й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

Розділ 2

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

Розроблення й упровадження будь-яких механізмів і заходів забезпечення національної стійкості потребує застосування належного методологічного інструментарію, який надає змогу впорядкувати відповідну діяльність, визначити пріоритетні цілі та завдання. В умовах, коли розбудова національної стійкості є досить новим завданням для держави та суспільства, особливого значення набуває визначення концептуальних підходів до вибору моделі забезпечення національної стійкості й ключових параметрів відповідної системи, а також формування відповідної державної політики з урахуванням змісту й закономірностей концепту національної стійкості.

2.1. Особливості розроблення й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної стійкості

2.1.1. Роль держави в забезпеченні національної стійкості

Як уже зазначалося, система забезпечення національної стійкості відрізняється від системи забезпечення національної безпеки, зокрема принципами взаємодії їхніх суб'єктів і побудови системних зв'язків. Важливо з'ясувати, чим різняться в обох випадках роль і функції держави як одного з ключових акторів [107].

Дискусія про роль держави в системі суспільних відносин є однією з основних тем політології. Нині це питання стає вельми актуальним з огляду на зміни, які відбуваються в сучасному світі й призводять до порушення багатьох наявних зв'язків, підвищення рівня невизначеності й уразливості для більшості суб'єктів суспільних відносин. Піддається ревізії ліберальна політична доктрина, яка натеper домінує у більшості держав, на предмет її відповідності новим умовам розвитку.

Одним з ключових питань сучасного дискурсу щодо національної стійкості є вплив відповідного концепту на процеси державотворення, формування політики у сфері забезпечення національної безпеки і державне управління. У працях Ф. Бурбо, Д. Джозефа, К. Зебровські, Д. Чендлера та інших науковців зазначається, що нині під впливом змін, які відбуваються у світі, спостерігаються певні зрушення в системі суспільних відносин, на які, у свою чергу, накладаються процеси формування стійкості на рівні як національних держав, так і міжнародних організацій. При цьому Д. Чендлер вважає національну стійкість проявом нової постліберальної політичної парадигми [183], з чим не погоджується Д. Джозеф, який розглядає її як вбудовану рису неолібералізму, що нині набуває подальшого розвитку [274].

Такі дискусії є відображенням зміни формату суспільних відносин, що склалися після Другої світової війни. Це відбувається під впливом глобалізації, виходу на міжнародну арену нових гравців та ін. Зокрема, здійснюється перегляд ролі держави у забезпеченні національної безпеки. Необхідність розбудови національної стійкості як відповідь на появу нових загроз і зростання невизначеності у світі також накладає відбиток на процес формування державної політики.

Д. Чендлер звертає увагу на те, що концепція людської безпеки перевернула традиційне ліберальне розуміння забезпечення національної безпеки і суверенітету [184]. Відбулася зміна пріоритетів: насамперед безпека людей, а не територій, інвестування у сталий людський розвиток, а не у зброю [378]. Усе це, а також розширення прав і можливостей, за висновком Д. Чендлера, зміщує акцент на розуміння безпеки за принципом «знизу догори», безпекові інститути стають при цьому «делібералізованими», а також спостерігається відхід від моделі суспільних відносин, яка передбачала обов'язкове втручання держави або міжнародних інститутів для виправлення будь-яких проблемних результатів за фактом їх виникнення. Як стверджує

учений, це дозволяє розглядати концепт людської безпеки крізь призму забезпечення стійкості та децентралізації влади [184].

К. Зебровскі наголошує, що формування національної стійкості дає можливість розвинути сфери національної безпеки та державного управління. Замість застосування традиційних підходів і методів управління, ці системи мають посилити такі «вбудовані» якості, які дозволять їм пристосуватися до нових умов і небезпек [421]. Відповідно до висновків основоположників теорії складних систем, такі системи тяжіють до збереження стабільного стану структури та основних функцій [2; 148; 151; 159]. У контексті забезпечення національної стійкості це означає існування в державі і суспільства певного потенціалу стійкості й самоорганізації, який можна спрямувати в заданому напрямі та посилити завдяки заходам державної політики відповідного спрямування, що передбачають, серед іншого, розвиток і ускладнення зв'язків між різними суб'єктами та об'єктами.

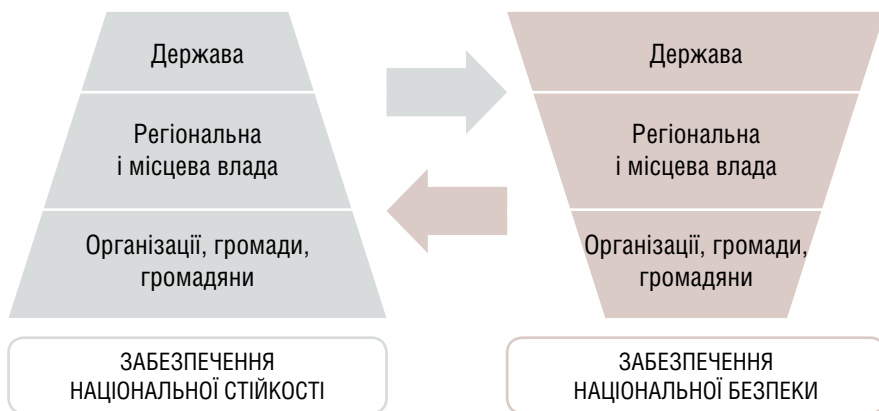
Варто зауважити, що застосування принципу моноцентризму в системі забезпечення національної стійкості має певні особливості. О. Богданов з'ясував, що більшу стійкість системі надає наявність одного центру, до якого тяжіють інші елементи, а у випадку складних систем – одного вищого спільного центру, причому кожна група елементів зв'язується з одним найближчим центром. Функціонування паралельно кількох однорівневих центрів координації поглиблює суперечності, підвищує дезорганізацію, неврівноваженість системи. Одночасно О. Богданов зазначає, що інший тип організації системи, якому притаманна більша автономія елементів, хоча і є менш стійким до зовнішніх впливів, проте дозволяє складовим елементам системи розвиватися вільніше й отримувати додатковий потенціал розвитку з навколишнього середовища [2].

Як зазначалося в першому розділі монографії, системні зв'язки у сфері забезпечення національної безпеки формуються за принципом «згори донизу», а у сфері забезпечення національної стійкості – за принципом «знизу догори». Засновуючись на висновках зазначених вище дослідників, можемо стверджувати, що для формування сучасної організаційної моделі забезпечення національної безпеки і стійкості принципово важливе значення має знаходження оптимального балансу між процесами централізації та децентралізації функцій державного управління, а також між державним управлінням і самоуправлінням,

також і в безпековій сфері. Схематично зазначені процеси представлені на рис. 2.1.

Рис. 2.1

Балансування принципів централізації і децентралізації державної влади у комплексній системі забезпечення національної безпеки та стійкості



Джерело: розроблено авторкою.

Серед сучасних дослідників триває дискусія з приводу того, як має змінитися роль держави в забезпеченні національної безпеки в сучасних умовах. Так, К. Зебровські та Дж. Джозеф вважають, що реалізація концепту стійкості у сфері національної безпеки призводить до формування особливої форми державного управління зі зменшенням ролі держави, що відповідає ідеям неолібералізму [274; 421]. Натомість Б. Еванс і Дж. Рейд переконані, що концептуалізація національної стійкості породжує безвідповідальність влади, оскільки перекладає значну частину відповідальності за національну безпеку на населення [222].

Слід зауважити, що в сучасних умовах на національному рівні держава є основним контриб'ютором безпеки, залишаючи за собою монополію на право застосування сили та маючи для цього необхідні спроможності [103]. Це відповідає класичному підходу до забезпечення національної безпеки, сформульованому ще на початку минулого століття М. Вебером [406]. Проте варто враховувати, що з того часу світ суттєво змінився, процеси глобалізації набули значної динаміки, розвинулися технології, з'явилися нові загрози.

Зокрема, характерною ознакою гібридних загроз, які наразі набули значного поширення, є те, що їх важко ідентифікувати (особливо на початковому етапі), вони мають довготривалий характер, їх джерелом часто є недержавні актори. Метою гібридної війни є не встановлення контролю над певною територією, а дестабілізація держави та суспільства, які стають об'єктами агресії, послаблення їхньої здатності захищати національні інтереси й цінності. Гібридні загрози складно передбачити та унеможливити їх появу. Оскільки здолати такі загрози повністю практично неможливо, все більшого значення набуває кризове управління, забезпечення готовності до реагування на загрози й кризові ситуації та створення нових форматів взаємодії, у рамках яких можливо мінімізувати негативні впливи загроз різного характеру й походження. Отже, виникає запит на виконання нових функцій у сфері національної безпеки, які відповідали б сутнісним характеристикам концепту стійкості у сфері національної безпеки. При цьому йдеться також про певний перерозподіл повноважень, розширення ролі та сфери відповідальності як держави, так і місцевої влади й недержавного сектору, у т. ч. громадянського суспільства, у протидії загрозам широкого спектру.

К. Ф'єдер зазначає, що концепт національної стійкості змінює традиційну роль держави у забезпеченні національної безпеки, що зумовлено складнішим характером суспільних відносин і зростанням невизначеності у сучасному світі [229]. Як стверджує Д. Джозеф, світ поступово відходить від міцних зв'язків на основі класів, національних або соціальних ідентичностей на користь індивідуалізму. Сучасне суспільство можна розглядати як сукупність «індивідуалізованих громадян-споживачів з їх власними життєвими інтересами». Характерною рисою сучасності є те, що у багатьох державах громадяни все менш активно беруть участь у політичному житті (участь у виборах, членство в політичних партіях тощо) [274].

Таким чином, *жорстка ієрархічна модель державного управління не може бути надто успішною для вирішення складних питань забезпечення національної безпеки в сучасних умовах.*

У цьому контексті особливого значення набуває формування сукупності стійких об'єктів і суб'єктів, здатних ефективно протистояти загрозам [116]. Йдеться про застосування механізмів забезпечення стійкості держави, суспільства, організацій, підприємств тощо,

а також створення нових форматів взаємодії різних акторів у відповідній сфері. При цьому слід також урахувувати специфіку самоорганізації та самоуправління як специфічних проявів формування стійкості. Ґрунтовніше це питання буде проаналізоване далі.

Реалізація на практиці концепту національної стійкості не означає безвідповідальності держави або суттєвого скорочення обсягу її повноважень у сфері забезпечення національної безпеки. Насамперед ідеться про перерозподіл повноважень між державою та іншими суб'єктами забезпечення національної стійкості. Передаючи частину функцій із забезпечення національної стійкості іншим суб'єктам на нижчі рівні, держава має створити зручні та зрозумілі умови для такої діяльності й розвитку відповідних спроможностей, а також налагодити широку взаємодію та координацію [116].

Д. Чендлер наголошує: цілеспрямована передача безпекових повноважень передбачає, що держава надає їх тим суб'єктам, які здатні забезпечити себе самі, а отже, мають необхідні для цього спроможності і можуть пристосуватися до потенційних загроз [184].

Як зазначається в доповіді Генерального Секретаря ООН щодо посилення комплексної підтримки, яку Організація Об'єднаних Націй надає реформуванню сектору безпеки, забезпечення безпеки – це одна з ключових функцій держави. Проте урізноманітнення чинників, які впливають на сучасне безпекове середовище, наводить на думку, що безпека держави і стан безпеки (індивідів, суспільств) – взаємопов'язані: при незахищеності населення – і держава незахищена [28]. Цей висновок впливової міжнародної організації набув для України особливої актуальності з початком гібридної агресії Російської Федерації, під час якої невоєнні заходи, спрямовані на населення України (пропаганда, поширення дезінформації, розпалювання міжнаціональної та міжконфесійної ворожнечі та ін.), стали основною зброєю агресора.

Синергетичний ефект від взаємодії системи забезпечення національної безпеки та системи забезпечення національної стійкості виявляється передусім у набутті об'єктами і суб'єктами нових властивостей, які дозволяють їм ефективніше протидіяти загрозам, адаптуватися до змін. А це потребує вдосконалення організації їх взаємодії. З урахуванням викладеного вище можна дійти висновку, що процес формування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості має набути комплексного характеру. Це зумовлено тим,

що, з одного боку, така політика має бути спрямована на забезпечення стійкості самої держави, а з іншого – на створення необхідних умов для підвищення стійкості інших суб'єктів, упровадження дієвих механізмів їх співпраці. Це потребує пошуку оптимального балансу між відповідними цілями в умовах обмежених ресурсів.

З позиції Ч. Едвардса, роль держави у формуванні стійкості інших суб'єктів буде завжди обмеженою. Проте, як вважає вчений, державі доцільно більше сконцентруватися на створенні необхідних умов через організацію взаємодії суб'єктів, розширення їхніх спроможностей, забезпечення зацікавленості в результаті, проведення відповідних навчань [201]. Х. Боле, Б. Етзолд і М. Кік звертають увагу на важливу роль соціальних суб'єктів та їхніх агентів у забезпеченні національної стійкості, особливо якщо розглядати стійкість як здатність підтримувати захисні спроможності вразливих систем життєзабезпечення, посилювати адаптивні здатності людей та інститутів, генерувати інновації та знання, що дозволяють проводити стійкі перетворення. Як стверджують дослідники, таке трактування стійкості має на меті унормування прав, можливостей, свобод і вибору за принципами правосуддя, справедливості та рівності [161].

Під час розбудови національної стійкості в державах, що розвиваються, особливо на перехідних етапах та в умовах, коли належна культура безпеки у суспільстві ще не сформувалася, держава як ключовий актор відіграє визначальну роль. Аналіз світового досвіду дає можливість констатувати також зростання ролі інших суб'єктів забезпечення національної стійкості. Вони стають не лише виконавцями окремих делегованих їм функцій, а й активними учасниками багатьох процесів у відповідній сфері.

Варто додати, що роль держави в забезпеченні національної стійкості є в якомусь сенсі стримувальною, оскільки держава має діяти через чітко визначені бюрократичні процедури та спеціально утворені державні інститути. Необхідність дотримання встановлених правил та обмежень робить систему менш гнучкою та адаптивною, водночас посилює ризик управлінських помилок. За сучасних умов доцільним є підвищення рівня індивідуальної адаптивності, готовності до реагування та відповідальності інших суб'єктів (місцевої влади, громад, організацій, окремих громадян на ін.) у забезпеченні національної безпеки та стійкості.

Під час формування відносин між державою та іншими суб'єктами забезпечення національної стійкості можуть виникати й інші проблеми. К. Ф'єдер звертає увагу на існування дилеми, спричиненої тим, що держава визначає певні стандарти й правила щодо забезпечення національної безпеки і стійкості, які передбачають виконання всіма учасниками певних дій, зокрема таких, що потребують витрачання власних ресурсів, у т. ч. фінансових. Проте приватні власники зацікавлені передусім у зростанні доходності своїх інвестицій, а отже, вкладання коштів у заходи із забезпечення національної безпеки і стійкості може не відповідати інтересам бізнесу. Найбільш проблемний характер це питання має у сфері забезпечення безпеки та стійкості об'єктів критичної інфраструктури, які, за поширеною у світі практикою, все частіше належать приватним власникам. За висновком К. Ф'єдера, для вирішення цієї проблеми націоналізація таких об'єктів або накладання жорстких обмежень на їх власників є не найкращим вибором для політики. Тому дослідник вважає: назріло питання щодо внесення змін до суспільного договору стосовно принципів управління ризиками [229].

Крім можливого конфлікту інтересів у сфері забезпечення національної стійкості, можуть існувати й інші проблеми у сфері суспільних відносин. Зокрема, серед перешкод, які стоять на заваді розбудові національної стійкості, Д. Чендлер виокремлює шаблонність мислення, побудовану на минулому досвіді, а також певні культурні й соціальні цінності, які лишаються незмінними та обмежують простір для маневрів і адаптації [184].

У контексті забезпечення національної стійкості державне управління має переважно заохочувати різних суб'єктів до дій, спрямованих на посилення власних спроможностей, створення ефективних організаційних форматів всеохопної взаємодії та належної мотивації до такої діяльності. Модель організаційного забезпечення національної стійкості може базуватись як на визначеному законодавством розподілі відповідальності, так і на договірних засадах. Останнє має надзвичайно важливе значення для налагодження державно-приватного партнерства, у т. ч. визначення порядку узгоджених дій у кризових ситуаціях. Варто додати, що кожен із суб'єктів забезпечення національної стійкості має усвідомлювати не лише довгострокові вигоди від взаємодії у цій сфері, але й обсяг можливих втрат за настання кризової ситуації та порядок їх повної або часткової компенсації.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що в рамках традиційної системи забезпечення національної безпеки держава виконує основні функції, а інші суб'єкти (громадяни, громадянське суспільство, установи, організації, підприємства та ін.) залучаються до виконання окремих функцій за необхідності (наприклад, у випадку мобілізації або цивільного контролю). У системі забезпечення національної стійкості відбувається певний перерозподіл повноважень, недержавні суб'єкти виконують більший обсяг повноважень на постійній основі (зокрема, забезпечення готовності до реагування на загрози й кризові ситуації, формування спільних спроможностей тощо). При цьому координуюча і контролююча функції держави посилюються. Такі зміни мають знайти відображення у формуванні й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

2.1.2. Потенціал самоорганізації та самоуправління для підвищення стійкості

Беручи до уваги міркування про те, що складні системи здатні до самоорганізації й самоуправління, які дають змогу протидіяти впливам і повертатися до рівня рівноваги, важливо визнати, що не всі з цих систем однаковою мірою володіють такою рисою.

На думку М. Кауфманн, найбільш яскравими прикладами систем з високою здатністю до самоорганізації й самоуправління є мережі, які домінують за часів інформатизації. Вони не лише здатні адаптуватися до змін середовища, а й самі його формують своїми діями. За висновком дослідниці, гнучкість децентралізованої структури та неформальні мережеві зв'язки дають простір для маневрів у випадку настання кризової ситуації, але потребують своєчасної інформації про зміни [276].

Утім, не лише мережі, які існують у системі Інтернет, здатні до самоорганізації. Яскравим прикладом є те, як на початку 2014 р. в Україні швидко сформувався волонтерський рух, який надавав суттєву допомогу Збройним Силам України та іншим державним структурам у забезпеченні національної безпеки та оборони в умовах гібридної агресії з боку Російської Федерації проти нашої держави. У такий спосіб спрацювали механізми *спонтанної самоорганізації*, яка є проявом потенціалу стійкості держави та суспільства.

За висновком М. Кауфманн, упорядкувати процеси самоорганізації систем покликане *управління стійкістю* як комплекс заходів, які

плануються, готуються через навчання й реалізуються під час криз. Координацію і контроль мереж учена пропонує здійснювати через визначення спільних цінностей і цілей, а також протоколів реагування, які мають відповідати конкретним ситуаціям, бути надзвичайно гнучкими, переважно інклюзивними, а не ексклюзивними [276]. Отже, у зазначений спосіб відбувається *спрямована (контрольована) самоорганізація*.

Визначення заходів, спрямованих на оцінювання потенціалу самоорганізації суспільства та управління ним, є важливим напрямом державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості. Він базується на результатах аналізу безпекової ситуації, оцінювання ризиків і можливих їх наслідків, ідентифікації загроз, оцінювання спроможностей, необхідних для протидії загрозам, а також передбачає визначення протоколів узгоджених дій на випадок реалізації загрози або настання кризової ситуації, планування заходів із реагування на загрози та відновлення після кризових ситуацій, налагодження обміну інформацією між різними суб'єктами, їх ефективну взаємодію тощо.

Здатністю до самоорганізації і самоуправління наділені територіальні громади, установи та організації, підприємства, громадські об'єднання, родини та ін. У контексті забезпечення національної стійкості основними способами встановлення контролю за процесами самоорганізації і самоуправління є визначення чіткого розподілу ролей і відповідальності між усіма суб'єктами, поширення в суспільстві необхідних знань і навичок щодо реагування на загрози й кризові ситуації, формування відповідних правил взаємодії суб'єктів та ін. Відповідно, важливими напрямками діяльності держави в цій сфері стають кризовий менеджмент, організація навчань і тренувань на випадок кризових ситуацій, встановлення надійних каналів комунікацій, належне правове забезпечення процесів управління національною стійкістю. Загальні рекомендації щодо формування організаційної стійкості та стійкості громад містяться, зокрема, у низці міжнародних стандартів: ISO 22316:2017 [255], ISO 22395:2018 [260], ISO 22392:2020 [259] та ін. З їх урахуванням суб'єктам забезпечення національної стійкості доцільно розробляти конкретні заходи та плани щодо зміцнення загальної і специфічної стійкості.

Згідно з превалюючою у світі практикою довгострокові цілі забезпечення національної стійкості визначає уряд. У контексті розбудови

стійкості суспільства до різних загроз і кризових ситуацій такими цілями, серед інших, є недопущення паніки в кризовій ситуації, об'єднання зусиль громадян та уповноважених державних органів у подоланні її деструктивних наслідків. Для досягнення такої мети на практиці необхідно проводити аналіз процесів, які впливають на стійкість суспільства і громад до різних загроз.

З позицій Дж. Поллака і Дж. Вудса, для формування суспільної стійкості важливо враховувати не лише прямі наслідки дії загрози (руйнування, жертви тощо), а й поведінкові, психологічні, соціальні та політичні аспекти. Зокрема, на прикладі формування суспільної стійкості до терористичної загрози дослідники виокремлюють кілька принципово важливих моментів, на яких розробники відповідних заходів державної політики повинні сконцентруватися:

- 1) відчуття громадянами розуміння події (зменшує страх перед невідомим);
- 2) відчуття громадянами контрольованості ситуації (знижує відчуття страху перед усвідомленою загрозою);
- 3) наявність соціальних ресурсів громади/суспільства як відчуття здатності спільно протистояти загрозі (знижує загальне відчуття страху, створює перешкоди для поширення паніки) [332].

Зауважимо, що запропоновані Дж. Поллаком і Дж. Вудсом рекомендації можуть бути поширені й на формування суспільної стійкості щодо інших загроз і кризових ситуацій. Це зумовлено тим, що терористичну загрозу неможливо спрогнозувати або повністю здолати. Вона залишається актуальною для всіх держав, оскільки в її основі – відповідна тактика дій, яка може застосовуватися для досягнення різних цілей, різними суб'єктами і яку в принципі неможливо знищити. Як свідчить досвід останніх років, серед країн, що зазнали терористичних атак, були не лише слабкі держави, а й ті, що мають розвинені системи протидії тероризму (зокрема, Франція, Бельгія, Німеччина). Отже, реагування на подібні загрози на різних етапах буде ефективнішим, якщо здійснюватиметься на засадах забезпечення національної стійкості [124].

Як стверджують Дж. Поллак і Дж. Вудс, важливим є сприйняття суспільством загрози як усвідомленої й контрольованої (навіть якщо це відчуття є ілюзорним). Це знижує рівень страху серед населення, дозволяє уникнути паніки, діяти узгоджено, а також зменшити

наслідки реалізації загрози, до яких подекуди можуть належати втрата довіри громадян до інститутів влади, активізація насильства та інших руйнівних процесів у суспільстві. При цьому особливе значення має постійна робота з населенням з метою формування у суспільстві відчуття захищеності та розуміння порядку дій у випадку підвищення рівня певної загрози. За висновками зазначених дослідників, громадськість готова підтримати посилення заходів контролю та безпеки у випадках страху перед невідомими або неконтрольованими загрозами [332].

Водночас М. Кауфманн стверджує, що потенціал суспільства щодо самоорганізації й самоуправління може виявитися в кризових ситуаціях спонтанно [276]. Це засвідчує приклад України, коли на початку агресії з боку Російської Федерації в 2014 р. найбільшою рушійною силою опору виступило громадянське суспільство, яке не мало на той час відповідного досвіду й практики протидії масштабним загрозам, зокрема гібридного характеру. Тобто люди досить швидко об'єдналися навколо ідей захисту національного суверенітету, свободи, взаємодопомоги, і це було їхнім усвідомленим вибором.

Для того щоб процеси самоорганізації й самоуправління у випадках кризових ситуацій мали контрольований і цілеспрямований характер, уповноваженим державним органам необхідно завчасно організовувати й проводити необхідні навчання й тренування, формувати та апробувати протоколи узгоджених дій. На думку М. Кауфманн, метою таких навчань є формування міжвідомчої культури спілкування й координації, оптимізація стратегії кризового менеджменту [276].

Регулярні тренування дозволяють виробити необхідні навички реагування з боку місцевих громад у випадках настання кризових ситуацій, яке має відбуватися в межах установлених загальнодержавних правил і стандартів. З огляду на викладене однією з цілей державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості доцільно визначити залучення до формування й реалізації такої політики членів суспільства як активних, самокерованих, наділених знаннями, вільних і відповідальних громадян, які дбають про свою безпеку.

Таким чином, ефективна державна політика здатна посилити самоорганізаційний потенціал суспільства, громад і організацій, а також забезпечити його спрямоване застосування.

2.1.3. Проблеми планування в умовах невизначеності

Відповідно до загально визначених норм і правил практична реалізація цілей і завдань забезпечення національної стійкості має відбуватися на основі стратегічних і програмних документів держави, передусім у сфері національної безпеки [113]. Проте планування в умовах невизначеності є вкрай ускладненим. У довгостроковій перспективі стає дуже складно визначати конкретні цільові орієнтири, скоріше, можна встановити лише вектори розвитку. Це актуалізує проблему вдосконалення механізмів довго-, середньо- і короткострокового планування, вирішення якої потребує належного наукового супроводу.

Зважаючи на доведену вище доцільність застосування адаптивного управління у сфері забезпечення національної стійкості, планування відповідних заходів державної політики в сучасних умовах має також бути гнучким, передбачати регулярний перегляд і оновлення планів з урахуванням результатів моніторингу та аналізу тенденцій розвитку безпекової ситуації та основних системних параметрів. Зокрема, розвиток методологічних засад у сфері стратегічного планування й менеджменту, вивчення передового світового досвіду та засвоєння уроків власної історії допомагає державам формувати безпекові стратегії, які відповідають сучасним викликам і вимогам [111].

Г. Айзенкот і Г. Шибоні зазначають, що забезпечення національної безпеки залежить від існування національної стратегії, яка містить політичні, військові, економічні та поведінкові субстратегії, а також ті, що пов'язані із соціальними, демографічними та різними іншими проблемами [202].

Класичні підходи до *стратегічного планування* у галузі оборони та корпоративного менеджменту нині активно застосовуються у сфері національної безпеки і не втрачають своєї актуальності. Відповідні питання висвітлені в працях відомих зарубіжних (зокрема, І. Ансоффа, Х. Бандхольда, П. Діксона, Г. Кана, М. Ліндгена, Г. Мінцберга, Дж. Рінгланда, Дж. Стейнера, П. Шварца) та вітчизняних (наприклад, В. Горбуліна, А. Качинського, Г. Ситника та ін.) учених.

Відповідно до класичного концептуального підходу такі стратегічні документи мають визначити бажану модель розвитку держави, що гарантує збереження її державного суверенітету, територіальної цілісності, повагу до прав і свобод людини, сприяє економічному та

культурному процвітання нації, міжнародному співробітництву тощо. Для цього на основі проведеного аналізу глобального безпекового середовища і ситуації в державі та із застосуванням різних методів прогнозування визначають довгострокові цілі розвитку держави та суспільства, способи їх досягнення, необхідні ресурси.

Особливістю стратегічного планування у сфері національної безпеки є те, що створені в результаті політичні, економічні, інформаційні, безпекові та інші спроможності, а також сили й засоби можуть використовуватися як у мирний, так і у воєнний час або в умовах кризових ситуацій для виконання суспільно важливих завдань. Як зазначає Г. Ситник, «розробка Стратегії НБ (національної безпеки. – О. Р.) розглядається як мистецтво і як наука створення та використання політичних, економічних та інформаційних можливостей держави, а також її збройних сил у мирний і воєнний час для виконання національних завдань» [132, с. 144].

Науковці звертають увагу на важливість розрізнення стратегічного планування та стратегічного менеджменту. За висновками В. Горбуліна та А. Качинського, «стратегічне планування – докладний опис мети, завдань і комплексу заходів щодо реалізації фундаментальних цілей стратегії національної безпеки. Стратегічний менеджмент – функція державного управління фундаментальними цілями Стратегії національної безпеки та її запровадженням» [10, с. 15–16]. Водночас більшість учених погоджується з тим, що стратегія національної безпеки – це загальнодержавний недеталізований генеральний план дій, набір правил для досягнення довгострокових цілей із забезпечення безпеки й розвитку держави відповідно до визначених національних інтересів. А. Бучер, крім того, звертає увагу на значення безпекових стратегій для налагодження інтеграції та координації діяльності різних суб'єктів забезпечення національної безпеки [164].

Автори «Керівництва для розроблення стратегії національної безпеки Ізраїлю» Г. Айзенкот і Г. Шибоні зазначають, що в цьому документі мають знайти відображення питання стосовно:

- визначення національних та безпекових інтересів, збереження яких має вирішальне значення для існування, сутності та цінностей держави;
- визначення потреб забезпечення національної безпеки у довгостроковій перспективі;

- визначення цілей забезпечення національної безпеки як похідних від зазначених інтересів;
- розбудови та підтримання національної сили, що дає змогу державі самостійно протистояти ризикам для національної безпеки будь-якого типу або масштабу (включно й політичним, військовим, економічним, демографічним, соціальним тощо);
- розбудови та підтримання військової потужності, що тим самим забезпечує здатність захищати існування, суверенітет і розвиток держави, територіальну цілісність і безпеку для населення та запобігати воєнним загрозам;
- розбудови та підтримання економічної, соціальної, політичної і демографічної інфраструктури, здатної забезпечити національні безпекові інтереси на багато років [202].

Під час розроблення стратегії національної безпеки важливе значення має аналіз безпекового середовища, спрямований на визначення поточних і перспективних викликів і загроз, а також трендів глобального, регіонального й національного розвитку.

У сучасних умовах *стратегічний менеджмент* у сфері національної безпеки набуває дедалі більшого значення. Дж. Тама зазначає, що мінливість і непередбачуваність глобального безпекового середовища, котрі притаманні сучасному світові, стають усе більшими викликами для стратегічного планування у сфері національної безпеки та підвищують вимоги до організації відповідного процесу [352].

Розроблення й реалізація комплексної державної політики щодо забезпечення національної безпеки і стійкості дає можливість, з одного боку, надати безпековій політиці держави більшу гнучкість, адаптивність щодо швидких змін безпекового середовища, з іншого – забезпечити належну готовність держави та суспільства до реагування на загрози широкого спектра, у т. ч. гібридні. Формування на такій основі стратегій національної безпеки вже тривалий час здійснюється, наприклад, у Великій Британії та Нідерландах. Прогресивний досвід цих країн, що враховує особливості сучасного безпекового середовища, активно вивчається й поширюється у світі [181]. Розроблені на таких засадах стратегії становлять основу для підготовки секторальних, об'єктових та інших планів забезпечення готовності до кризових ситуацій та посткризового відновлення.

Зважаючи на необхідність визначення цілей і завдань щодо зміцнення національної стійкості в сучасних умовах, доцільно дослідити, які зміни мають відбутися під час підготовки стратегічних і програмних документів держави, зокрема стратегії національної безпеки. Так, Р. Донно зазначає, що стійкість держави передбачає не лише її здатність боротись із хронічними стресами та несподіваними кризами, а й можливість запобігати їм, управляти ризиками в умовах швидких змін безпекового середовища. Дослідниця стверджує, що здатність держави забезпечити тісні зв'язки між різними суб'єктами через відповідний розподіл ролей і закріплення їх у законодавстві, розроблення довгострокових цілей і планів дій має принципово важливе значення у розбудові національної стійкості [199]. По суті йдеться про вдосконалення процесів формування безпекової політики держави і формування комплексної системи забезпечення національної безпеки та стійкості на основі всеохопної співпраці.

Як визначив Дж. ван Гіг, основні проблеми, які свідчать про те, що робота системи потребує покращення, полягають у тому, що ця система:

- не відповідає визначеним цілям;
- не забезпечує прогнозування результатів;
- не працює так, як передбачалося.

За висновком ученого, після встановлення основної проблеми необхідно визначити завдання, спрямовані на її вирішення [5].

Як уже зазначалося, класична система забезпечення національної безпеки поступово втрачає ефективність в умовах значних змін глобального безпекового середовища, що відбуваються нині. Вона демонструє неповну відповідність задалегідь визначеним цілям, оскільки не може гарантувати повного захисту від усіх загроз і небезпек. Крім того, прогнозувати загрози, особливо гібридні, стає все складніше. Хоча певні механізми забезпечення національної безпеки залишаються достатньо надійними, постало питання про їх доповнення іншими механізмами, які демонструють більшу ефективність в умовах невизначеності. Зазначене свідчить про необхідність удосконалення системи забезпечення національної безпеки через її комбінування із системою забезпечення національної стійкості. Відповідні зміни мають знайти відображення у стратегічних і програмних документах держави.

Ґрунтуючись на сутнісних характеристиках концепту національної стійкості, викладених у першому розділі монографії, можна визначити комплекс нових завдань, на вирішення яких, серед іншого, мають бути спрямовані стратегічні та програмні документи держави у сфері національної безпеки в сучасних умовах. Серед цих завдань:

- реалізація комплексного підходу щодо протидії загрозам широкого спектра на різних етапах;
- налагодження ефективної взаємодії державних органів (як сектору безпеки і оборони, так і інших), громад, бізнесу і населення у запобіганні і реагуванні на загрози та подоланні їх наслідків, а також координації такої діяльності;
- упровадження єдиних підходів до управління ризиками і змінами, а також ідентифікації загроз та уразливостей;
- забезпечення ефективного кризового менеджменту;
- забезпечення безперервності процесу державного управління, надання критично важливих послуг населенню та ключових бізнес-процесів;
- забезпечення готовності різних суб'єктів до реагування на будь-які загрози, кризові ситуації та здатності чинити опір ворожим впливам;
- формування культури безпеки у суспільстві;
- забезпечення високого рівня обізнаності посадових осіб і громадян щодо характеру і можливих впливів загроз, а також порядку дій у разі кризової ситуації;
- налагодження стійких двосторонніх каналів комунікації уповноважених державних і місцевих органів влади з населенням, бізнесом тощо.

Вирішення зазначених завдань сприяє створенню (або посиленню) необхідних спроможностей і формує здатність суспільства та держави протистояти загрозам широкого спектра, мінімізуючи уразливості, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування навіть під час криз, а також швидко відновлюватися після кризи до оптимальної рівноваги на попередньому або новому рівні.

Варто зауважити, що наявність у держави науково обґрунтованої безпекової стратегії ще не є гарантією досягнення на практиці визначених цим документом цілей та результатів. На процес імплементації

документів державного стратегічного планування впливає багато факторів: політичних, ресурсних, інформаційних, організаційних тощо. Розроблення оновлених стратегічних і програмних документів держави з питань забезпечення національної безпеки і стійкості є лише першим кроком. Чи не найбільше значення має реалізація на практиці визначених державою пріоритетів і механізмів забезпечення національної стійкості, що передбачає внесення уточнень до повсякденної діяльності органів державної і місцевої влади, а також формування єдності, довіри, лідерства і культури безпеки в суспільстві.

Окремо доцільно звернути увагу на те, що у сучасних умовах вдосконалення процесу *планування на випадок кризових ситуацій* має не менше значення, ніж удосконалення стратегічного планування. Це зумовлено складним характером більшості сучасних загроз і можливістю розгортання масштабних каскадних ефектів унаслідок їх реалізації. З огляду на це планування на випадок кризових ситуацій потрібно будувати на основі всеохопної співпраці та державно-приватного партнерства.

2.2. Формування моделі забезпечення національної стійкості на основі системного підходу

2.2.1. Особливості вибору ключових параметрів моделі забезпечення національної стійкості

Одним із ключових питань у формуванні державної політики у сфері національної безпеки і стійкості є вибір *моделі забезпечення національної стійкості*, яка визначає специфіку організації системи забезпечення національної стійкості, що найбільше відповідає потребам конкретної держави та її суспільства. Це передбачає насамперед визначення цілей, пріоритетів, особливостей організації системних зв'язків, конкретного набору механізмів забезпечення національної стійкості – ключових параметрів для організації системи забезпечення національної стійкості. За висновком Дж. ван Гіга, для аналізу систем, які мають певну мету й створені людьми для задоволення їхніх потреб, доцільно застосовувати *системний підхід*. Він дозволяє розглядати систему як єдине ціле, що допомагає забезпечити найвищу ефективність функціонування системи, незважаючи на наявність суперечностей у її складниках [5, с. 28].

Оскільки забезпечення національної стійкості може розглядатися як різновид управлінської діяльності, що має характерні ознаки, до визначення моделі організації відповідної системи доцільно застосувати системний підхід з точки зору управління складними системами. При цьому Дж. ван Гіг особливу увагу рекомендує приділяти:

- визначенню меж системи та характеру її середовища;
- встановленню цілей функціонування системи;
- визначенню елементів і структури системи;
- опису управління системою [5].

У першому розділі монографії наведено загальну характеристику системи забезпечення національної стійкості, її середовища, елементів, системних зв'язків. Також доведено, що забезпечення національної стійкості має відповідати принципам адаптивного управління, у т. ч. забезпечувати спрямоване самоуправління окремих підсистем. Ефективність функціонування відповідної системи значною мірою залежить від урахування у її побудові закономірностей, притаманних концепту національної стійкості. Зокрема, при формуванні моделі забезпечення національної стійкості та її основних параметрів необхідно зважати на низку правил, які визначають цілеспрямовану поведінку складних систем. На підставі висновків Дж. ван Гіга щодо ознак цілеспрямованої поведінки систем [5, с. 68] виокремимо такі основні положення щодо управління національною стійкістю:

- між системою та середовищем відбувається взаємодія;
- із середовища надходять сигнали, які свідчать про те, чи сприяє обрана поведінка досягненню визначених цілей;
- має відбуватися вибір із декількох напрямів діяльності;
- від вибору поведінки залежить кінцевий результат;
- необхідно відрізнити достатні та необхідні умови: перші надають можливість передбачати події, а другі – визначати характеристики елементів, які беруть участь у реалізації події.

Як свідчить світовий досвід, модель забезпечення національної стійкості визначається кожною державою індивідуально, з огляду на її національні інтереси, особливості організації державної влади та безпекового середовища, належність до певних міжнародних організацій, союзів тощо [117]. У межах обраної державою моделі формуються відповідні системи організаційного і правового забезпечення, а також конкретні механізми забезпечення стійкості. Оскільки у світі,

як уже йшлося вище, сьогодні не існує єдиних стандартів забезпечення національної стійкості, організація системи забезпечення національної стійкості, а також механізми й пріоритети у цій сфері у різних державах можуть відрізнятися, а практики, які продемонстрували достатню ефективність у низці країн, можуть не відповідати умовам і потребам інших. Про це докладно – у третьому розділі монографії.

Формування моделі забезпечення національної стійкості доцільно розпочинати з визначення меж відповідної системи. При цьому виникає дискусійне питання: яким чином має бути організована система забезпечення національної стійкості – як самостійна підсистема державного управління (виокремлення функції) або через удосконалення за принципами стійкості наявних систем і взаємозв'язків між ними (наскрізний підхід). Як було доведено вище, оптимальним варіантом є формування комплексної системи забезпечення національної безпеки і стійкості у спосіб поєднання та взаємодоповнення дії механізмів обох систем. Так можна досягти синергетичного ефекту від взаємодії різних систем за раціонального використання ресурсів держави та суспільства. Розглядаючи систему забезпечення національної стійкості крізь призму окремої підсистеми державного управління, можна констатувати, що у фокусі перебуває передусім організація зв'язків між усіма суб'єктами та об'єктами, яка дозволяє здійснювати адаптивне управління та цілеспрямоване самоуправління в межах системи, знаходити баланс між централізацією та децентралізацією функцій управління, сприяє зміцненню стійкості основних об'єктів і суб'єктів та їх підсистем, а також стійкості системи загалом.

Системний аналіз конкретної моделі забезпечення національної стійкості дає можливість встановити, наскільки ефективно та швидко система реагує на сигнали, що надходять із безпекового середовища у вигляді небезпечних тенденцій, процесів, явищ, а зрештою, загроз і кризових ситуацій. Результати, одержані під час аналізу, свідчать про відповідність або невідповідність обраної моделі цілям її функціонування.

Різні моделі системи забезпечення національної стійкості зорієнтовані на досягнення спільної мети – зниження рівня небезпечних наслідків реалізації загроз і збереження безперервного функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства та держави до, під час і після кризи, у т. ч. завдяки адаптації до дії загроз та швидких

змін безпекового середовища. Водночас спостерігаються відмінності у пріоритетності й спрямованості заходів, які вживаються у цих системах для досягнення зазначеної мети. Це зумовлене особливостями добору ключових параметрів функціонування системи забезпечення національної стійкості, що передбачає знаходження компромісу між основними акторами щодо основних цінностей, оцінок безпекової ситуації, методів і практичних результатів відповідної діяльності, вибору можливих варіантів дій задля досягнення визначених цілей.

Найбільш поширеними в експертному середовищі є розбіжності у поглядах щодо того, на які типи процесів має бути орієнтована модель забезпечення національної стійкості. За результатами проведеного аналізу наукової літератури доцільно виокремити такі суттєві альтернативи у дослідницьких підходах до визначення основних цільових орієнтирів забезпечення національної стійкості:

- зменшення негативних впливів загроз *або* забезпечення швидкого відновлення після кризи;
- пріоритетність превентивних *або* реактивних заходів реагування на загрозу;
- пріоритетність заходів щодо забезпечення готовності й прогнозування загроз *або* ефективний кризовий менеджмент і нарощування безпекових спроможностей.

Ураховуючи те, що ресурсні можливості держави та суспільства обмежені, досягти всіх цих цілей одночасно не уявляється можливим. Часто основним аргументом у наукових і політичних дискусіях є те, що більшість сучасних загроз є неминучими, непередбачуваними або складно прогнозованими. Цим зумовлюється вибір основної орієнтації моделі забезпечення національної стійкості на користь реактивних, а не превентивних заходів, механізмів, які забезпечать можливість швидко відновлюватися після кризи, а не пом'якшувати вплив загроз і забезпечувати безперервність виконання суспільно важливих функцій на прийнятному рівні. На це, зокрема, звертає увагу Л. Франкар, характеризуючи відмінності британської і французької моделей системи забезпечення національної стійкості [233].

К. Ф'єдер стверджує, що реалізація концепту стійкості у сфері національної безпеки вимагає пошуку нового балансу між превентивними заходами в рамках традиційної моделі забезпечення національної безпеки та реактивними заходами у форматі забезпечення

національної стійкості. Дослідник наголошує: на відміну від концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, забезпечення національної стійкості передбачає, що основні заходи мають бути спрямовані не на зниження ймовірності виникнення загрози, а на зменшення наслідків її впливу на державу та суспільство, а отже, не на запобігання загрозам, а на мінімізацію можливості зупинення постачання критично важливих послуг [229].

Досліджуючи феномен національної стійкості, Ф. Лентзос і Н. Роус дійшли висновку, що логіка стійкості – це не лише ставлення до готовності; бути стійким – це не просто бути під захистом або мати системи для боротьби з надзвичайними ситуаціями. За висновком учених, стійкість означає систематичне, широкомасштабне, організаційне, структурне та особистісне посилення спроможностей щодо передбачення та подолання можливих порушень у складних умовах, уникаючи колапсу, а також подолання кризової ситуації та належне відновлення [281].

У практичній площині можна спостерігати реалізацію в різних державах широкого або звуженого підходу до організації системи забезпечення національної стійкості в межах обраної моделі [110]. У рамках *широкого підходу* принципи стійкості імплементуються в усі сфери національної безпеки і державного управління, включно й економічну, соціальну, екологічну, зовнішньополітичну та ін., а також у суспільні відносини. Такий підхід уже реалізовано, зокрема, у Нідерландах, Естонії, Фінляндії, Новій Зеландії.

Звужений підхід до забезпечення національної стійкості передбачає, що за основу береться насамперед удосконалення 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 забезпечення 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, значними людськими втратами або поширенням небезпечних хвороб тощо). При цьому ключовими універсальними механізмами забезпечення стійкості здебільшого стають система захисту населення від надзвичайних ситуацій та система захисту об'єктів критичної

інфраструктури. Найповніше принципи стійкості імплементовані в системах кризового менеджменту, зокрема таких держав, як Норвегія, Данія, Швеція, Велика Британія, США.

У зазначеному контексті Л. Франкар наголошує, що забезпечення стійкості не є тотожним кризовому менеджменту, який є традиційним елементом державного управління. Скоріше, кризовий менеджмент слід розглядати як один із механізмів, що дозволяє державним інститутам і суспільству протидіяти загрозам [233]. Варто додати, що узагальнення окремих авторів про те, що «концепція національної стійкості прийшла у теорію безпеки з кризового менеджменту як інструмент протидії надзвичайним ситуаціям та стихійним загрозам»⁴, є занадто спрощеними та необґрунтованими, оскільки не особливості організації системи забезпечення національної стійкості у тій чи тій країні визначають сутність концепту національної стійкості. Навпаки, закономірності відповідного концепту мають становити основу, на якій держави формують власні моделі забезпечення національної стійкості, урахувавши національні інтереси та особливості розвитку.

На практиці звужений підхід до забезпечення національної стійкості здебільшого застосовується в державах із розвиненими демократією та економікою, високим рівнем достатку, які мають розвинені безпекові спроможності, є членами потужних міжнародних союзів та організацій (наприклад, ЄС, НАТО). Як засвідчує досвід, рівень загроз економічного, соціального, суспільно-політичного або зовнішньополітичного характеру в таких державах є нижчим, хоча вони також потерпають від стихійних лих або надзвичайних ситуацій природного походження (повені, урагани тощо). З огляду на це, підвищення рівня цивільної готовності, ефективності реагування та швидкості відновлення після надзвичайної або кризової ситуації, як і забезпечення безперервності основних процесів у державі, для держав із розвинутою демократією є більш актуальним завданням, ніж забезпечення консолідації суспільства або економічної та соціальної стійкості держави.

Як засвідчує досвід протидії поширенню COVID-19, розвиток кризового менеджменту є важливим, але не винятковим напрямом

⁴ Забезпечення національної безпеки України в умовах входження України до Європейського та Євроатлантичного просторів / за заг. ред. Ю. В. Мельника, Л. М. Шипілової. Київ : НАДУ, 2019. С. 79. URL: <http://academy.gov.ua/eu/pages/dop/9/files/99d695aa-1c48-4439-be82-328073ac9129.pdf> (дата звернення: 23.10.2021).

зміцнення національної стійкості. У багатьох державах запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів спричинило додаткові ризики та загрози національній безпеці в інших сферах – економічній, соціальній, інформаційній тощо, загострило у суспільстві дискусію щодо можливості скорочення обсягу прав і свобод людей та ін. Це актуалізує питання стосовно визначення ефективних механізмів комплексного реагування на загрози широкого спектра на всіх етапах, підвищення готовності держави та суспільства через запровадження універсальних протоколів узгоджених дій, а також належної координації такої діяльності, визначення її чітких правових меж [118].

Загалом аналіз наукової літератури та світового досвіду дає підстави стверджувати, що для досягнення цілей функціонування системи забезпечення національної стійкості необхідно налагодити в державі низку процесів, серед яких ключовими є:

- *оцінювання ризиків і їх наслідків, ідентифікація загроз, оцінювання спроможностей і виявлення уразливостей* як основа для стратегічного аналізу та планування;
- *стратегічний аналіз і планування*, метою яких є, зокрема, балансування багатьох конкуруючих інтересів, серед яких короткострокові та довгострокові, внутрішні та зовнішні, державні та приватні, фінансові та нефінансові, а також визначення пріоритетів державної політики у сфері забезпечення національної стійкості, розвиток необхідних спроможностей, формування планів заходів на засадах адаптивного управління тощо;
- *забезпечення готовності*, що передбачає поширення необхідних знань і навичок, налагодження партнерських відносин між усіма суб'єктами забезпечення національної стійкості, формування культури безпеки та лідерства;
- *кризовий менеджмент*, який має забезпечити керованість і координованість процесів забезпечення готовності, ефективність реагування на загрози і посткризове відновлення, підзвітність, обмін інформацією, економічну ефективність заходів тощо;
- *формування єдиної правової бази* з метою визначення основних принципів діяльності у сфері забезпечення національної стійкості, національного координатора та загальної схеми розподілу відповідальності й повноважень державних органів за напрямками забезпечення національної стійкості;

- *утворення організаційних механізмів забезпечення стійкості, у т. ч. на регіональному і місцевому рівнях, що передбачає, зокрема, створення форматів (структур) взаємодії органів державної та місцевої влади, громадських об'єднань, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості, мереж експертів тощо, які діють на постійній основі.*

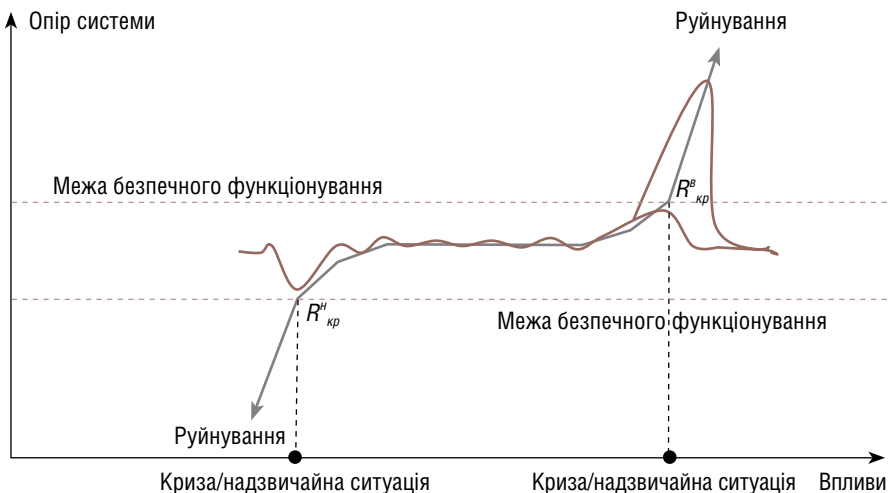
Отже, організація процесів управління стійкістю в межах обраної моделі забезпечення національної стійкості є одним із найбільш складних питань, яке заслуговує на уважне вивчення.

2.2.2. Методологічні засади створення механізмів адаптивного управління національною стійкістю

Загальне призначення адаптивного управління національною стійкістю – утримувати основні процеси та показники функціонування держави й суспільства в межах динамічної рівноваги. Це можна проілюструвати на графіку гомеостатичного плато, розробленого Дж. ван Гігом, удосконаленого Ю. Харазішвілі та адаптованого авторкою монографії (рис. 2.2).

Рис. 2.2

Управління національною стійкістю на основі гомеостатичного плато



Джерело: [6; 142] (з авторським доопрацюванням).

Рівень національної стійкості як узагальнений показник і рівні стійкості держави та суспільства (у т. ч. їхніх окремих підсистем та елементів) до різних загроз не повинні виходити за межі критичних значень. Наближення рівня загальної стійкості до верхнього критичного значення $R_{кр}^в$ свідчить про високу ймовірність потрапляння до пастки опірності, а до нижнього критичного значення $R_{кр}^н$ – про високу ймовірність потрапляння до пастки недостатньої стійкості. Тимчасове потрапляння окремих показників специфічної стійкості за межі критичних значень є можливим і не призведе до руйнації держави та суспільства, якщо їх повернення в межі безпечного функціонування відбувається достатньо швидко.

Як зазначалося в першому розділі монографії, вибір оптимального рівня національної стійкості загалом та окремих її складників (рівнів специфічної стійкості) зокрема має важливе значення для формування державної політики відповідного спрямування, оскільки задає чіткі орієнтири. Треба пам'ятати про те, що визначення відповідних цільових орієнтирів без урахування контексту ситуації та часових рамок може суттєво деформувати державну політику та дезорієнтувати суб'єктів забезпечення національної безпеки і стійкості. Отже, оптимальний рівень національної стійкості та інші цільові орієнтири є змінними, які мають періодично переглядатися й уточнюватися на засадах адаптивного управління.

Забезпечення національної стійкості об'єднує різні галузі й системи (у т. ч. економічну, екологічну, соціальну, організаційну, воєнну, правоохоронну та ін.), усі вони мають відповідати базовим критеріям стійкості. При цьому визначення цільових орієнтирів для різних сфер діяльності повинно враховувати їх специфіку.

Одним із основних проблемних питань управління національною стійкістю є ресурсне забезпечення та створення відповідних спроможностей. Ресурси слід віднести до обмежувальних чинників при плануванні й реалізації заходів щодо забезпечення національної стійкості. Розподіл ресурсів потребує пошуку компромісних рішень та балансу різних інтересів не лише в межах державної політики у сфері національної безпеки і стійкості, а й між галузями державної політики різного спрямування.

Світовий досвід переконує, що нині у багатьох державах практикується *комплексний підхід* до забезпечення готовності й ефективності

реагування на загрози широкого спектра і швидкого відновлення після кризи, відповідно до якого питання цивільного захисту населення, кризового менеджменту розглядаються в комплексі з іншими аспектами забезпечення національної безпеки та оборони. При цьому йдеться не лише про співпрацю уповноважених державних органів з населенням та бізнесом у межах своєї сфери відповідальності, а й про міжгалузеву та міжсекторальну взаємодію. Тобто для організації системи забезпечення національної стійкості наразі застосовуються поширені у світі підходи «охоплення всього суспільства» (*англ.* whole-of-society) та «охоплення всього уряду» (*англ.* whole-of-government). У низці держав ці підходи реалізуються в моделі всеохопної оборони (*англ.* total or comprehensive defence) або комплексного кризового менеджменту, які становлять основу організаційної системи, що застосовується для управління національною стійкістю. Це дозволяє вирішувати проблему ресурсного забезпечення на основі створення спільних спроможностей та досягнення ресурсоефективності завдяки усуненню дублювання функцій і чіткому розподілу повноважень у системі забезпечення національної безпеки та стійкості.

Важливим напрямом адаптивного управління є *стратегічний аналіз*, що забезпечує можливість підвищувати рівень готовності держави та суспільства до реагування на загрози й кризові ситуації, а також їх адаптивність до швидких змін безпекового середовища. Тобто ключовими напрямками стратегічного аналізу є:

- аналіз безпекового середовища;
- аналіз стану і динаміки ключових параметрів системи в контексті змін безпекового середовища;
- аналіз уроків з минулого досвіду (*англ.* lessons learnt);
- дослідження довгострокових тенденцій розвитку безпекової ситуації.

Такий аналіз дозволяє своєчасно виявити загрози та уразливості держави й суспільства, скоригувати відповідну державну політику та, за потреби, модель забезпечення національної стійкості.

Варто зауважити, що аналіз безпекового середовища та планування заходів із забезпечення національної безпеки і стійкості на практиці часто обмежується інтересами держави, при цьому потреби суспільства ігноруються. Як засвідчив досвід Великої Британії під час терористичних атак на транспортній системі Лондона в 2005 р.,

державні плани на випадок надзвичайної ситуації були орієнтовані переважно на забезпечення безпеки самої транспортної системи, а не пересічних громадян [201]. Наведене спонукає до висновку, що *управління національною стійкістю повинно мати комплексний характер, а зміцнення стійкості окремих об'єктів потребує врахування не лише специфіки їх організації та функціонування, але й характеру взаємодії з іншими об'єктами і суб'єктами.*

Визначені за результатами стратегічного аналізу зміни у безпечовому середовищі та ключових параметрах системи забезпечення національної стійкості потребують поглиблених досліджень для формування на їх основі ефективної державної політики відповідного спрямування. Учені В. Горбулін і А. Качинський звертають увагу на принципи соціального розвитку суспільства, які мають бути враховані під час розроблення стратегії національної безпеки. Йдеться, зокрема, про «принцип ненульового (прийнятного) ризику», відповідно до якого «необхідно намагатися досягти такого рівня ризику в усіх сферах життєдіяльності, який можна розглядати як прийнятний» [10, с. 214–215]. Наведений приклад свідчить на користь того, що *комплексне оцінювання ризиків та їх наслідків, ідентифікація загроз та виявлення уразливостей* є важливими складовими частинами стратегічного планування та управління національною стійкістю.

Іншим вагомим напрямом управління національною стійкістю, який необхідно брати до уваги під час формування відповідних механізмів адаптивного управління, є *забезпечення належного рівня готовності* до реагування на загрози будь-якого походження та характеру. Це вимагає усвідомлення всіма суб'єктами забезпечення стійкості тенденцій і процесів, що відбуваються у безпековій сфері, а також порядку і правил взаємодії до, під час та після кризової ситуації. Необхідними умовами для досягнення зазначених результатів є належне правове забезпечення відповідної сфери діяльності, ефективне планування на випадок кризових ситуацій, розвиток освіти, зокрема стосовно поширення в суспільстві необхідних знань щодо ризиків і загроз, формування навичок взаємодії в умовах кризи, формування культури безпеки тощо.

Адаптивність держави й суспільства підвищується, якщо вони, діючи разом, здатні виробляти й приймати нестандартні інноваційні рішення, трансформувати, за можливості, негативні результати в

позитивні. Це може потребувати *створення нових організаційних систем або реформування певних сфер суспільних відносин з метою зміцнення та розвитку системних зв'язків*. Серед прикладів застосування відповідних механізмів адаптивного управління стійкістю, які демонструють ефективність у різних країнах, можна навести створення *системи захисту критичної інфраструктури*. Такі універсальні механізми дозволяють підвищити рівень безпеки і стійкості об'єктів, які мають принципово важливе значення для забезпечення безперервності виконання критично важливих функцій для життєдіяльності держави та суспільства, упорядкувати в єдиному організаційно-правовому механізмі взаємодію різних державних і недержавних структур, у т. ч. приватного бізнесу.

Для держав, у яких традиції місцевого самоврядування розвинені недостатньо, доцільним є *проведення реформи децентралізації влади*, що має поширюватися й на безпекову сферу. Загалом такий підхід відповідає логіці адаптивного управління, робить систему забезпечення національної безпеки гнучкішою, здатною забезпечити оперативне реагування на загрозу на територіальному рівні. У той же час, питання децентралізації у сфері забезпечення національної безпеки є одним із найбільш дискусійних, оскільки в рамках найбільш поширеної у світі ліберально-демократичної політичної системи держава є головним контриб'ютором безпеки, а системи управління військовими та правоохоронними структурами мають жорстку державоцентричну ієрархію.

Як зазначалося вище, у межах практичної реалізації концепту національної стійкості доцільним може бути такий перерозподіл повноважень у безпековій сфері між центральною та місцевою владою, за якого зберігається ключова роль держави у вирішенні стратегічних питань забезпечення національної безпеки і стійкості, а також посилюються її контролююча й координуюча функції. Надмірна концентрація владних повноважень в одному центрі підвищує ризик припинення надання суспільству критично важливих функцій в умовах колапсу державного управління. З огляду на це обґрунтований обсяг повноважень і ресурсів має бути переданий на місця, що передбачає також створення або посилення місцевих сил безпеки і оборони, зокрема загонів територіальної оборони, цивільного захисту, громадського порядку, залучення до активної співпраці

об'єднань громадян, розвиток державно-приватного партнерства у безпековій сфері тощо. Децентралізація у безпековій сфері дозволяє ефективніше протистояти широкому спектру загроз, у т. ч. гібридних, поглинати їх уже на локальному рівні.

Як свідчить досвід держав із розвиненими традиціями місцевого самоврядування (зокрема, США та Великої Британії), посилення безпекового компонента місцевої влади є можливим і достатньо ефективним напрямом забезпечення національної стійкості. Зокрема, йдеться про утворення муніципальної поліції, підрозділів місцевої самооборони, резервістів тощо. Характерним при цьому є впровадження у якості основного принципу їх діяльності «дозволено все, що не заборонено законом», замість «виконання повноважень у межах і у спосіб, що визначені законом». Це суттєво підвищує гнучкість функціонування відповідної системи, що має особливе значення в умовах невизначеності й мінливості безпекового середовища. Водночас така зміна принципів діяльності органів сектору безпеки та оборони потребує формування відповідної культури безпеки, невідворотності відповідальності за порушення законодавства, а також підвищення ефективності цивільного контролю.

За висновками дослідження, проведеного Центром досліджень армії, конверсії та роззброєння, «саме ініціативи “знизу” мають стати ефективними у підвищенні захищеності населення від збройного нападу, від техногенних катастроф та природних лих...», а «усвідомлення кожним громадянином відповідальності за забезпечення безпеки своїх села/селища, міста, регіону, а отже, й країни, є кращим інструментом створення комплексної системи національної оборони» [141, с. 16–17].

Прикладами успішного функціонування територіальних сил безпеки і оборони є національна гвардія та децентралізована поліцейська служба у США, функціонування місцевих сил підтримки поліції в Англії, загонів місцевої пожежної охорони у більшості західних країн. Також поширеною є практика залучення громадських об'єднань до співпраці з уповноваженими державними установами з окремих питань забезпечення національної стійкості, розвиненим є державно-приватне партнерство у сфері національної безпеки.

Загалом *реформування сектору безпеки та оборони*, яке відображає постійний процес розвитку відповідних державних органів і системи

їх управління, а також їх адаптування до нових безпекових умов, має відбуватися в сучасних умовах з урахуванням принципів забезпечення стійкості. Зокрема, це передбачає удосконалення міжвідомчої взаємодії та співпраці з бізнесом і населенням, а також формування нових організаційних механізмів.

У контексті формування механізмів адаптивного управління національною стійкістю особливого значення набуває створення й упровадження *системи раннього виявлення і попередження загроз*, надто в умовах поширення гібридних загроз [105]. Такі загрози зазвичай мають прихований характер або реалізуються через маніпулювання демократичними цінностями і правовими механізмами, їх дуже складно ідентифікувати на початковому етапі та прогнозувати їх розвиток, оскільки вони мають нелінійний характер.

Сучасні системи раннього виявлення й попередження загроз охоплюють не лише технічні засоби інформування населення про надзвичайну ситуацію, у т. ч. передавання спеціальних сигналів (сирен). Метою їх функціонування є ідентифікація загроз на ранньому етапі й створення умов для поглинання загроз (за можливості), запобігання, а також пом'якшення їх негативного впливу на державу та суспільство. Необхідність завчасного виявлення й оцінювання широкого спектра загроз, у т. ч. гібридного типу, підвищує вимоги до розвідувальних, контррозвідувальних, правоохоронних та інших органів державної влади, оскільки до їх компетенції належить своєчасне виявлення загроз у визначеній сфері відповідальності. Для цього використовуються їх організаційні, аналітичні, технічні, оперативні та інші спроможності. У свою чергу, це актуалізує питання про регулярне оцінювання спроможностей сектору безпеки та оборони щодо протидії традиційним і новим загрозам. Ефективним інструментом для виявлення відповідних уразливостей («слабкої ланки» сектору безпеки та оборони) може стати комплексний огляд сектору безпеки та оборони, а також огляд стійкості органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ефективним інструментом у діяльності щодо виявлення загроз на ранньому етапі й визначення заходів оперативного реагування є *ситуаційні центри*, які можуть бути утворені при органах державної влади. Поєднання їх зусиль шляхом створення мережі ситуаційних центрів дозволяє реалізувати принципи широкої співпраці та

комплексного підходу до аналізу загроз. За висновками Я. Чернятевич, ситуаційні центри покликані вирішувати такі основні завдання: передбачення кризових ситуацій, підготовка управлінських рішень щодо їх попередження (подолання), прогнозування розвитку ситуації, моніторинг ситуації за визначеними критеріями, проектування можливих сценаріїв розвитку ситуації та необхідних заходів реагування, оцінювання можливостей щодо виконання управлінських рішень та ін. Для реалізації цих завдань ситуаційний центр має забезпечити виконання таких ключових функцій: збирання інформації про певну сферу діяльності; визначення критеріїв її оцінювання; обробку даних з метою виявлення факторів впливу; побудову моделей аналізу; проектування управлінських рішень та їх реалізації; моніторинг та оцінювання результатів реалізації рішень [146].

У контексті забезпечення національної стійкості формування мережі ситуаційних центрів є важливим, але не єдиним елементом у системі раннього виявлення і попередження загроз. Принцип широкої взаємодії передбачає активне залучення громадянського суспільства на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості, а також створення постійних двосторонніх каналів комунікацій. У цьому контексті заслуговує на увагу досвід різних країн: Великої Британії – щодо функціонування мережі місцевих форумів стійкості і формування Національного реєстру загроз; США та Ізраїлю – щодо залучення населення до надання підтримки правоохоронним органам у протидії терористичній діяльності і формування суспільної стійкості до цієї загрози; Естонії – щодо ролі громадянського суспільства у виявленні та протидії загрозам в інформаційній і кібернетичній сферах тощо. Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ спільно з Департаментом протидії транснаціональним загрозам Секретаріату ОБСЄ підготувало доповідь-настанову «Попередження тероризму і боротьба з насильницьким екстремізмом і радикалізацією, що призводять до тероризму: підхід, заснований на взаємодії поліції з населенням», у якій, зокрема, висвітлюються питання стосовно залучення до відповідної діяльності конкретних категорій населення (молоді, жінок, членів релігійних організацій, етнічних меншин, представників компаній малого і середнього бізнесу) [327].

Ефективна взаємодія державних органів та громадянського суспільства у контексті забезпечення національної стійкості, у т. ч. на етапі раннього попередження загроз національній безпеці, потребує

належної організації та координації такої діяльності. У світовій практиці таку функцію переважно виконує орган виконавчої влади або спеціально утворена у його складі служба. Так, у Великій Британії – це Офіс Кабінету міністрів (*англ.* Cabinet Office), у США – Федеральне агентство кризового регулювання у складі Міністерства внутрішньої безпеки (*англ.* Department of Homeland Security (DHS) Federal Emergency Management Agency (FEMA)).

Створення й упровадження механізмів адаптивного управління національною стійкістю потребує єдиного для всіх суб'єктів розуміння природи загрози, її проявів, оцінок, рівня, який вимагає негайного реагування. Розбіжності у поглядах різних органів державної влади і суспільства щодо зазначених питань можуть стати на заваді злагодженій діяльності стосовно запобігання і протидії загрозам, а також своєчасного застосування інших механізмів забезпечення національної стійкості. Світовий досвід доводить, що ефективність реагування держави на сучасні загрози (особливо гібридного типу) багато в чому залежить від узгодженості дій уповноважених державних органів, а також рівня залучення в ці процеси інших суб'єктів – суспільства, окремих громадян, підприємств і організацій.

Налагодженню всеохопної взаємодії у сфері забезпечення національної стійкості зазвичай сприяє вжиття таких заходів: упровадження єдиної термінології та методологічних засад ідентифікації загроз та оцінювання ризиків; виготовлення і поширення відповідних інформаційних, демонстраційних матеріалів для населення; проведення освітніх заходів та роз'яснювальної роботи. До такої діяльності необхідно залучати наукові установи, заклади освіти, аналітичні центри.

На етапі раннього виявлення й попередження загроз найскладнішими є ідентифікація та оцінювання гібридних загроз, оскільки вони мають прихований характер, можуть виявлятися з часом, а чіткі критерії їх ідентифікації та оцінювання відсутні. Відповідна діяльність потребує залучення експертів, які мають високий рівень професійної підготовки і належний досвід роботи. Я. Чернятевич, розглядаючи організацію роботи ситуаційних центрів, зазначає: що точніше «інтуїція» аналітика вихоплює реальні, об'єктивні процеси, то ефективнішими будуть надані ним висновки й рекомендації, отримані за допомогою формальних (математичних) методів [146].

Для виявлення й ідентифікації загроз на ранньому етапі необхідно, перш за все, визначити основні сфери, щодо яких буде здійснюватися постійний моніторинг ситуації. Зокрема, з цією метою можна орієнтуватися на традиційні сфери забезпечення національної безпеки: воєнну, економічну, соціальну, зовнішньополітичну, інформаційну, кібернетичну, екологічну та ін. Така оперативна робота, безумовно, має поєднуватися із стратегічним аналізом, що створить можливість оперативно коригувати рішення держави і діяльність у безпековій сфері з урахуванням виявлених тенденцій розвитку ситуації і потенційних загроз.

Для забезпечення ефективної діяльності системи раннього попередження про загрози як складової частини мережі ситуаційних центрів доцільно розробити *паспорти загроз*, у яких мають бути визначені характерні події, явища, процеси, що дають змогу ідентифікувати загрозу (ранні сигнали), об'єкти загрози, фактори, що впливають на появу й розвиток кризової ситуації, джерело небезпеки, можливі наслідки для національної безпеки та ін. [108]. Визначення сигналів раннього попередження про загрози є досить складним, навіть творчим процесом, під час якого мають використовуватись і традиційні методи аналізу, і неформальні, такі як інтуїтивно-логічний, формально-логічний, операційно-прикладний, аналітико-прогностичний та ін. У світовій практиці опрацьованими на достатньому рівні є, зокрема, ранні прояви терористичної, воєнної загрози, економічних криз, надзвичайних ситуацій природного походження. Подальшого дослідження потребують питання щодо виявлення й раннього попередження негативних зовнішніх впливів (політичних, ідеологічних, культурних, фінансових тощо), ризиків виникнення конфліктів у суспільстві, інформаційних атак та ін.

Ураховуючи те, що сучасні загрози мають складний і динамічний характер, засоби й методи обробки інформації у системі раннього попередження повинні періодично оновлюватися. Зважаючи на викладене вище, можна стверджувати, що важливими завданнями у сфері адаптивного управління національною стійкістю є забезпечення розвитку технічних спроможностей мережі ситуаційних центрів, періодичне підвищення кваліфікації експертів-аналітиків, налагодження всеохопної взаємодії.

Крім упровадження універсальних механізмів адаптивного управління національною стійкістю, доцільно також посилювати стійкість в окремих сферах національної безпеки щодо певних загроз (терористичної загрози, інформаційних впливів, надзвичайних ситуацій тощо) через розроблення й упровадження спеціальних механізмів і практик. Це потребує урахування особливостей функціонування галузі та характеру притаманних їй загроз.

Зазвичай держави починають застосовувати механізми стійкості у пріоритетних для себе сферах, серед яких найбільш типовими на сьогодні є протидія тероризму, захист критичної інфраструктури, кібербезпека, реагування на надзвичайні ситуації природного й техногенного походження, забезпечення безперервності бізнес-процесів тощо. Упровадження таких механізмів розпочинається з розроблення та прийняття відповідних програм, планів дій, керівництв, рекомендацій тощо.

Загалом ефективність організації процесів адаптивного управління національною стійкістю залежить не лише від усвідомлення його мети і механізмів, які мають для цього застосовуватися, а й від здатності забезпечити *безперервність державного управління*. Вирішення відповідного завдання потребує реалізації комплексу запобіжних заходів, серед яких:

- розвиток основних і створення резервних спроможностей, а також альтернативних планів і стратегій розвитку, які забезпечують виконання державою суспільно важливих функцій у мінімально необхідному обсязі під час кризи та швидке відновлення – у післякризовий період;
- розроблення й упровадження схем розподілу обов'язків і заміщення ключових посад у сфері державного управління;
- формування каналів комунікацій, які дають змогу приймати, роз'яснювати й реалізовувати державні рішення навіть у кризових умовах з дотриманням принципів законності, ефективності, підзвітності.

Окремо слід наголосити на важливості своєчасного запровадження комплексу заходів із забезпечення кібербезпеки та захисту інформації в уповноважених органах державної влади, у т. ч. в мережі ситуаційних центрів, а також формування якісного кадрового резерву у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

2.2.3. Визначення пріоритетів забезпечення національної стійкості

У сучасному світі неможливо забезпечити високу готовність до реагування на всі загрози й кризові ситуації, що можуть статися. Як зазначалося в першому розділі монографії, не всі об'єкти можуть бути однаково стійкими, а рівень стійкості у різних сферах може змінюватися залежно від контексту ситуації та інших чинників. Необхідність утримання основних системних параметрів у межах безпечного функціонування на фоні значної кількості загроз, які постають нині перед державами й суспільством, та обмежених ресурсів для протидії загрозам потребують *визначення пріоритетів* забезпечення національної стійкості. Це складне питання вирішується на основі пошуку компромісу та балансу інтересів усіх суб'єктів забезпечення національної стійкості з урахуванням національних інтересів та окреслених цілей і орієнтирів у відповідній сфері. Проблему пріоритизації заходів та можливих конфліктів інтересів у сфері забезпечення національної стійкості досліджували, зокрема, Дж. Андеріс, П. Мартін-Брін та Д. Чендлер [183; 285].

Вибір зазначених вище пріоритетів може зумовлюватися низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, які можуть бути пов'язані з різним розумінням сутності концепту національної стійкості й неоднаковими оцінками основних загроз національній безпеці з боку політиків і експертів, залучених до розроблення відповідної державної політики, а також зовнішніми зобов'язаннями держави, у т. ч. пов'язаними з їх участю у певних міжнародних організаціях, тощо. Наявність можливих розбіжностей у поглядах експертів щодо забезпечення національної стійкості можна проілюструвати результатами дослідження, здійсненого групою науковців з Ізраїлю та Канади, під час якого були опитані студенти низки університетів Ізраїлю та США з метою визначення розуміння респондентами поняття «національна стійкість» та ключових, на їхню думку, загроз для держави [176].

Добір саме цих двох питань для опитування був цілком обґрунтованим, оскільки системи національної стійкості й національної безпеки є щільно взаємопов'язаними, а впровадження механізмів стійкості до визначених загроз підвищує ефективність протидії їм на всіх етапах кризового циклу (зокрема, запобігання можливим негативним наслідкам, їх мінімізація, реагування, ліквідація наслідків, відновлення

повноцінного функціонування). Добір країн не був випадковим, тому що вони мають багато спільних рис, зокрема обидві є демократичними державами з населенням, яке сформувалося переважно з іммігрантів, із розвиненою економікою та високими соціальними стандартами. Крім того, обидві країни тривалий час потерпали від терористичної загрози.

Незважаючи на зазначені спільні риси обраних для дослідження держав та їх суспільств, результати опитування виявили певні відмінності як в оцінках респондентами ключових загроз, так і у їх розумінні національної стійкості, про що вже зазначалося в першому розділі монографії. Хоча за сумарною кількістю відповідей серед усіх респондентів тероризм посів перше місце у рейтингу загроз національній безпеці, проте рівень занепокоєння цією загрозою серед американців був майже вдвічі вищий, ніж серед ізраїльтян. Організатори зазначеного опитування пояснюють це вищими рівнями готовності сил безпеки та оборони Ізраїлю і населення цієї держави до протидії тероризму, довіри населення до національних сил безпеки і оборони, а також постійно напруженими відносинами з окремими сусідніми державами. З такою ситуацією в Ізраїлі стикаються вже протягом тривалого періоду, отже, адаптувалися до неї і навчилися підтримувати досить високі стандарти життя та безпеки у своїй державі. У той же час, США мають досить негативний досвід руйнівних терористичних атак, які відбулися 11 вересня 2001 р. [176].

Відповідно до результатів зазначеного опитування інші відмінності у визначенні ключових для країн загроз полягали в тому, що для ізраїльтян більша їх частина стосувалася воєнної, геополітичної та соціально-економічної сфер. Помітне занепокоєння в опитаних ізраїльтян викликали також значні соціальні розриви між різними групами населення та наявність у державі внутрішньополітичних розбіжностей. Натомість американців більше непокоїли загрози, спричинені неефективним державним управлінням, погіршенням екології та здоров'я населення, збільшенням числа інцидентів на транспорті. У географічному розрізі американці визначають основні загрози з боку Китаю та Іраку, тоді як ізраїльтяни – з боку Ірану, Палестини та низки арабських держав. Найменші розбіжності в оцінках респондентів з обох країн спостерігалися щодо таких загроз, як економічна нестабільність (друге місце в рейтингу після тероризму), війна, неякісна освіта, політичні помилки [176].

Таким чином, навіть за подібних базових умов на сприйняття загроз різними людьми впливають певні національні особливості – географічні, культурні, історичні, соціально-економічні та ін. Взагалі загрози, що постають перед різними країнами, можуть відрізнятися за характером і походженням. Хоча системи забезпечення національної безпеки різних держав загалом є подібними та орієнтовані на протидію широкому спектру загроз, але пріоритетність упровадження тих чи інших механізмів забезпечення національної стійкості та особливості формування відповідної моделі в кожній державі можуть мати свою специфіку, яка залежить, зокрема, й від визначення ключових загроз національній безпеці [104].

Зважаючи на те, що впровадження механізмів національної стійкості потребує певного часу й ресурсів, ці механізми складно, а іноді й недоцільно впроваджувати одночасно. Засновуючись на результатах викладених вище спостережень, можна зробити певні висновки, реалізація яких на практиці дозволить підвищити рівень об'єктивності та обґрунтованості визначення пріоритетів забезпечення національної стійкості, а саме:

- 1) надання пріоритету універсальним механізмам і заходам, спрямованим на комплексне реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій на всіх етапах кризового циклу (передбачає, зокрема, створення нових організаційних систем, реалізацію комплексних заходів на основі залучення представників усього суспільства тощо);
- 2) упровадження спеціальних механізмів стійкості щодо певних загроз і кризових ситуацій, у т. ч. в розрізі ключових цільових груп, є доречнішим, якщо загрози відповідають таким критеріям:
 - імовірність їх реалізації є високою (наприклад, країна розташована у сейсмічно активній зоні);
 - наслідки їх реалізації можуть мати руйнівний характер і значний масштаб (наприклад, масові жертви серед населення, руйнування критичної інфраструктури, колапс економіки тощо);
 - їм не можна запобігти, їх не можна здолати повністю (наприклад, землетруси, повені, тероризм тощо);
 - вони мають динамічний, тривалий, комплексний характер (наприклад, гібридні загрози).

Проблема добору пріоритетів у сфері забезпечення національної стійкості та ефективного комбінування відповідних механізмів із традиційними заходами у сфері забезпечення національної безпеки постає перед багатьма державами. Зокрема, у Японії розроблено відповідні рекомендації, засновані на результатах вивчення досвіду найбільших в історії цієї країни катастроф [291].

Ураховуючи концептуальні засади забезпечення національної стійкості, можна стверджувати, що необхідність пом'якшення негативно-го впливу загроз та адаптації до високого рівня невизначеності безпечового середовища зумовлює потребу встановлення певних цільових орієнтирів. На їх досягнення мають бути спрямовані механізми та заходи із забезпечення національної стійкості. Для розроблення таких орієнтирів необхідно визначити, зокрема:

- наслідки від впливу загрози, які необхідно пом'якшити або мінімізувати;
- об'єкти, які можуть зазнати найбільш руйнівного впливу загрози;
- основні способи мінімізації та подолання наслідків дії загрози та спроможності, які для цього потрібні;
- процеси та/або цінності на рівні держави і суспільства, які мають залишитися незмінними в умовах протидії загрозі (наприклад, спосіб життя, гарантовані права і свободи громадян, стан довкілля, безперервність державного управління, бізнес-процесів тощо).

Найбільші дискусії зазвичай спостерігаються серед експертів з приводу останньої позиції з наведеного вище переліку. Наприклад, американське суспільство досягло згоди щодо необхідності певного обмеження прав і свобод громадян на користь посилення державної системи протидії тероризму. У той же час, у Великій Британії механізми забезпечення національної стійкості сформовані таким чином, що це жодним чином не зменшує обсяг прав і свобод громадян і не змінює британський спосіб життя, як стверджує Л. Франкар [233].

Проведення комплексного обстеження системи забезпечення національної безпеки дає змогу виявити «слабкі місця», які ускладнюють ефективну протидію виявленим загрозам на різних етапах у межах традиційної безпекової парадигми. Своєчасне виявлення та усунення цих та інших уразливостей держави й суспільства потребує

розроблення та впровадження механізмів забезпечення національної стійкості, які діють на постійній основі і дозволять пристосуватися до складних умов сучасного безпекового середовища. Відповідно до закономірностей, встановлених вище, формування таких механізмів може відбуватися за двома основними напрямками, а саме:

- посилення спроможностей держави, регіонів, місцевих громад у протидії загрозам і кризовим ситуаціям;
- упровадження нових процесів, формування нових систем (організаційних, технічних та ін.), які дозволяють адаптуватися до постійної дії негативних впливів.

На практиці може застосовуватися будь-яка комбінація зазначених заходів. Варто виокремити групу заходів, спрямованих на посилення суспільної стійкості, як-от формування культури безпеки, необхідних знань і навичок тощо. При цьому, як зазначають японські експерти, чи не найбільшу цінність мають універсальні (системні) механізми забезпечення національної стійкості, до яких можна віднести формування національної системи оцінювання ризиків [291].

2.3. Оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікація загроз та уразливостей у сфері національної безпеки

2.3.1. Доцільність створення національної системи оцінювання ризиків

Як уже зазначалося, невизначеність і мінливість є ознаками сучасного світу. Дж. Фіксель стверджує, що передбачуваність стала анахронізмом і прийняття рішень має відбуватись у контексті широкого спектра змінних можливостей. Це ставить під сумнів достовірність прогнозів, які розробляються у безпековій сфері, особливо на довгострокову перспективу, та можливість використання такої інформації при формуванні відповідної державної політики [228].

За таких умов процес оцінювання як складова частина управління національною стійкістю потребує певних уточнень. Визначення майбутнього (передусім імовірних загроз і надзвичайних ситуацій) має меншу цінність, ніж пошук рішень, які забезпечують гнучкість безпекової політики та готовність суб'єктів до реагування на

непередбачувані кризові ситуації. Як було доведено, у контексті забезпечення національної стійкості доцільнішим є використання моделі адаптивного управління, важливою складовою частиною якої, за висновком К. Холлінга, є оцінювання. Воно має здійснюватися на постійній основі, оскільки надає інформацію, суттєву для добору й уточнення способів подальшого розвитку та коригування політики [250].

Як ішлося в першому розділі монографії, оцінюватися можуть стан і функціональність системи та її окремих елементів на їх відповідність критеріям стійкості. У той же час, у контексті забезпечення національної безпеки і стійкості не менш важливе значення має *оцінювання ризиків*. Ідеться про впливи, які походять із зовнішнього та внутрішнього безпекового середовища. Оцінювання ризиків дозволяє своєчасно виявляти як небезпечні, так і перспективні для розвитку держави й суспільства тенденції, ідентифікувати загрози, виявляти уразливості, що, зрештою, сприяє формуванню стратегічних документів держави і планів дій на випадок кризових ситуацій, уможливорює їх своєчасне коригування тощо. Ураховуючи те, що ризики для держави та суспільства можуть виникати в різних сферах і мати неоднакові наслідки, їх аналіз повинен здійснюватися комплексно, на системній основі.

Варто зазначити, що в науковій та фаховій літературі представлені різні визначення понять «ризик», «загроза», «виклик», «небезпека», «уразливість», також спостерігаються різні дослідницькі підходи до визначення співвідношень між ними. Часто ці слова використовують як синоніми. Дослідженню цієї проблематики присвячені, зокрема, праці Х. Брауха, у яких учений розглядає не лише лексичне значення зазначених термінів, а й відповідні концепти та їх історичні трансформації [168; 169]. Проте й цей науковець не дає однозначної відповіді про те, як зазначені поняття співвідносяться. З огляду на це в монографії використовуватимемо відповідні терміни в трактуваннях, визначених у міжнародних стандартах, а саме:

ризик – вплив невизначеності на результати, що очікуються [256];

загроза – потенційна причина небажаного інциденту, який може завдати шкоди фізичним особам, активам, системі або організації, навколишньому середовищу або суспільству [262].

Варто акцентувати на тому, що ризик є лише можливістю, а не гарантією небажаного результату, спричиненого певними подіями,

діяльністю тощо. У той же час, загрози мають безпосереднє відношення до певних подій, діяльності або бездіяльності людей, організацій, держав, що можуть або мають намір спричинити шкоду/втрати іншим. Нині існують методики оцінювання як ризиків, так і загроз.

У дослідженні «Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України» [121] було визначено, що ефективне функціонування системи оцінювання ризиків є важливим елементом раннього виявлення та попередження загроз, стратегічного планування та забезпечення національної безпеки і стійкості. Такі системи називають національними, тому що вони функціонують на рівні держави, охоплюють процеси, які стосуються забезпечення безпеки держави, суспільства та кожного громадянина, а також засновані на широкій міжвідомчій взаємодії та співпраці.

Застосування сучасних методів і технологій оцінювання ризиків та ідентифікації загроз, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценарних прогнозів – усе це дає змогу підвищити достовірність отриманих результатів, а також сформуванню широку доказову базу для подальшого аналізу. В умовах швидких і непередбачуваних змін безпекowego середовища загальна картина загроз має значно меншу цінність, ніж розроблені на її основі типології, багатокритеріальні матриці, каталоги моделей і сценарних прогнозів. Саме вони необхідні для подальшого визначення протоколів узгоджених дій для реагування на загрози різного характеру та походження, а також планування відповідних заходів.

Національні системи оцінювання ризиків функціонують у багатьох державах світу. Як засвідчує світовий досвід, незважаючи на певні відмінності в організації таких систем, усі вони мають низку спільних характеристик, наприклад, їхнє призначення, основні напрями використання отриманих результатів (*табл. 2.1*).

Провідною метою функціонування національної системи оцінювання ризиків є встановлення типових груп ризиків і їх наслідків для визначених цільових груп, оцінювання ймовірності їх реалізації та можливих масштабів і тяжкості їх наслідків. На основі результатів аналізу відповідної інформації мають бути розроблені універсальні протоколи узгоджених дій щодо реагування на основні загрози та кризові ситуації на різних етапах їх розгортання.

Таблиця 2.1

Спільні риси національних систем оцінювання ризиків

| Характеристики | Вияви |
|--|--|
| Призначення системи | <ul style="list-style-type: none"> • Оцінювання та ранжування всіх можливих ризиків для держави і суспільства; • виявлення небезпечних тенденцій та загроз для національної безпеки; • пошук нових можливостей для розвитку держави та суспільства; • виявлення уразливостей у державі та суспільстві; • формування баз даних щодо ризиків, загроз та їх наслідків; • забезпечення обміну інформацією щодо ризиків для національної безпеки |
| Напрями використання результатів оцінювання | <ul style="list-style-type: none"> • Коригування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості; • розроблення проєктів стратегічних і програмних документів держави; • розроблення механізмів і окремих заходів у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості; • формування планів і протоколів узгоджених дій на випадок реагування на загрози або кризові ситуації будь-якого походження на різних етапах їх розгортання; • інформування населення щодо поточних і прогнозованих загроз і кризових ситуацій |

Джерело: складено авторкою.

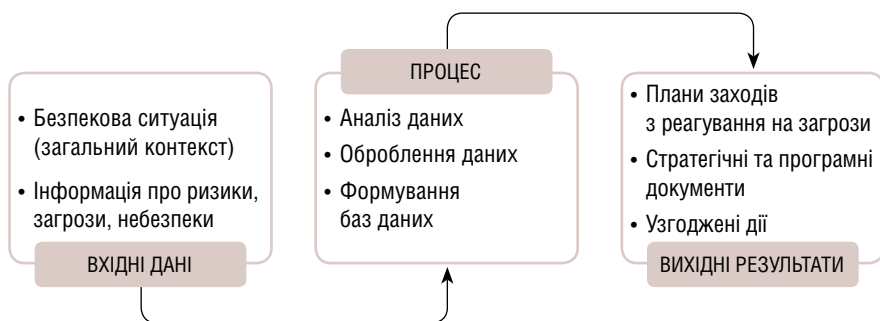
Для оцінювання ризиків у різних сферах можуть використовуватися специфічні методи. Проте розроблення й упровадження єдиної методології оцінювання ризиків та їх наслідків, а також ідентифікації загроз національній безпеці має надзвичайно важливе значення, оскільки це дозволить здійснювати їх наскрізне порівняння та ранжування в різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв. У свою чергу, застосування єдиної шкали для всіх видів ризиків сприятиме підвищенню об'єктивності процесу визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки та стійкості.

Також національні системи оцінювання ризиків дають змогу виявляти небезпечні тенденції та загрози для національної безпеки, уразливості в державі та суспільстві. Отримана інформація використовується керівництвом держави та уповноваженими державними органами для прийняття рішень щодо формування й реалізації відповідної державної політики, планування заходів із підвищення рівня

готовності держави і суспільства до широкого спектра загроз, розвитку необхідних спроможностей, а також розподілу фінансових ресурсів держави. У розвинених державах національна система оцінювання ризиків є елементом стратегічного планування у сфері національної безпеки. Загальна схема функціонування національної системи оцінювання ризиків, яка складається зі збирання й аналізу вхідних даних та отримання проміжних і кінцевих результатів оброблення даних, представлена на *рис. 2.3*.

Рис. 2.3

Загальна схема функціонування національної системи оцінювання ризиків



Джерело: складено авторкою.

За результатами дослідження особливостей функціонування національних систем оцінювання ризиків у різних країнах можна дійти висновку, що зазвичай такі системи спрямовані не лише на визначення ризиків і загроз для держави та суспільства, але й охоплюють більше процесів, які стосуються забезпечення національної безпеки і стійкості та складають алгоритм комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей.

2.3.2. Алгоритм комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей

Методологія оцінювання ризиків у різних країнах може бути несхожою. За результатами ознайомлення з рекомендаціями провідних міжнародних організацій [319; 376; 379] та аналізу кращих світових практик у цій сфері, які представлені у третьому розділі монографії, можна виокремити *основні етапи* комплексного оцінювання ризиків [121].

Етап 1. Аналіз безпекової ситуації

На цьому етапі здійснюється:

- визначення загального контексту ситуації;
- порівняння основних показників стану національної безпеки за різними сферами із встановленими їх критичними значеннями;
- визначення небезпечних тенденцій і нових можливостей розвитку держави та суспільства, у т. ч. в довгостроковій перспективі.

Етап 2. Визначення найбільших ризиків для національної безпеки, ідентифікація загроз (англ. screening)

Для досягнення відповідної мети застосовують два основні методологічні підходи:

- 1) оцінювання всіх наявних ризиків за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. Зазвичай для такого аналізу застосовується метод Дельфі. Як і для будь-яких експертних опитувань, вадами цього методу є певний суб'єктивізм оцінок, різний професійний рівень експертів, можливість маніпуляцій з боку тих, хто узагальнює результати, тощо;
- 2) спочатку проводиться аналіз безпекового середовища в розрізі певних сфер (наприклад, економічної, соціальної, суспільно-політичної, екологічної тощо) за встановленими показниками (індикаторами) у динаміці. Часто країни визначають такими сфери національної безпеки ті, у яких постійний моніторинг та аналіз ризиків є обов'язковими. Аналіз безпекового середовища в обов'язкових для обстеження сферах дозволяє виявити небезпечні тенденції, наближення індикаторів до критичної межі, а також звзвити перелік ризиків для подальшого аналізу за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. При цьому рівень суб'єктивізму може бути дещо нижчим, оскільки, крім експертних оцінок, для такого аналізу використовують також статистичні показники.

Для оцінювання та порівняння ризиків використовують різні логарифмічні шкали та спеціальні методи досліджень. Це дає змогу визначити спектр ризиків, які потребують найбільшої уваги та мають найвищу ймовірність настання і найтяжчі наслідки. Крім того, для подальшого аналізу й розроблення сценарних прогнозів укладений перелік може бути доповнений ризиками, які спричиняють найбільший негативний вплив, але є малоімовірними, а також ті, що мають високу ймовірність, але незначний вплив.

В. Сміл у дослідженні «Глобальні катастрофи і тренди: наступні 50 років» використовує класифікацію глобальних ризиків залежно від ступеня ймовірності їх настання. Відповідно, учений виокремлює основні групи ризиків: а) відомі катастрофи, ймовірність настання яких можна оцінити через їх періодичний характер; б) можливі катастрофи, які ніколи досі не відбувалися; в) теоретичні катастрофи, ймовірність настання яких можна прорахувати лише теоретично. Як оцінки наслідків глобальних катастроф у разі найвищого рівня реалізації відповідних ризиків В. Сміл використовує коефіцієнти смертності (зокрема, кількість тих, що померли за 1 годину впливу на 1000 чол. населення). Прогнозні оцінки цього вченого засновані на ступені ймовірності настання того чи іншого явища або процесу в найближчі 50 або 100 років, а також масштабів їх можливих наслідків [135].

Методика, до якої вдаються експерти Всесвітнього економічного форуму для оцінювання глобальних ризиків [409], базується на застосуванні різних методів наукових досліджень, серед яких: анкетування, аналіз, узагальнення, екстраполяція, систематизація, класифікація, ранжування. Варто зауважити, що під час проведеного опитування використовувалися висновки експертів, які, у свою чергу, користувалися й іншими методами досліджень, що, за висновком дослідників цієї міжнародної організації, підвищує рівень об'єктивності отриманих результатів [409]. У той же час, запропоновану методику не можна назвати дуже точною, що засвідчує порівняння прогнозованих ризиків із фактичними результатами за підсумками попередніх років. Крім того, ця методика не передбачає визначення взаємозв'язків і впливів між різними глобальними ризиками, а можливість виникнення внаслідок цього нових ризиків і каскадних ефектів наразі не підлягає оцінюванню та прогнозуванню. Попри це відповідні дослідження Всесвітнього економічного форуму дають змогу визначити актуальні й прогнозовані тенденції глобального розвитку.

Загалом вадою обох зазначених вище методологічних підходів до визначення найбільших ризиків для національної безпеки та ідентифікації загроз є те, що вони базуються переважно на ретроспективному аналізі. При цьому до вибірки ризиків і загроз потрапляють переважно ті, котрі вже виявилися раніше або добре відомі. А ті ризики й загрози, що становлять групу т. зв. «чорних лебедів» (непередбачувані, малопрогнозовані події), до уваги не беруться. Для вирішення цієї

проблеми доцільним є залучення до процесу оцінювання ризиків експертів та організацій, які здійснюють альтернативні дослідження безпечного середовища. Це дозволяє також запобігати феномену «групового мислення».

Інші проблеми оцінювання ризиків: відсутність аналізу їх взаємовпливів, особливо якщо ризики відносяться до різних сфер, а також незіставність оцінок, отриманих неоднаковими методами (наприклад, кількісними та якісними).

Крім оцінювання ймовірності реалізації ризику й тяжкості його наслідків, для подальшої ідентифікації й ранжування загроз важливо також мати інформацію про:

- прийнятний за визначених умов рівень ризику;
- особливості впливу загрози на основну галузь або сферу діяльності, окремі цільові групи, інші галузі;
- додаткові чинники негативного впливу на національну безпеку і посилення впливу виявленої загрози.

Етап 3. Поглиблений аналіз можливих наслідків, розроблення сценарних прогнозів, моделювання кризових ситуацій

Кожен ризик має певні наслідки, серед яких:

- небезпечні впливи на життєдіяльність людей, суспільства та держави, що можуть бути як типовими для певної групи ризиків, так і нетиповими;
- створення нових можливостей, які можуть мати певний потенціал розвитку.

Сукупність ризиків і їх наслідків становить багатовимірну матрицю, яка використовується для подальшого аналізу.

Сукупний масштаб можливих наслідків кожного ризику повинен оцінюватися за критеріями тяжкості, кількості, тривалості тощо. Поглиблений аналіз таких наслідків може змінити пріоритетність виявлених найбільших загроз.

З урахуванням світового досвіду для оцінювання наслідків впливу ризиків і загроз рекомендується визначати їх щодо таких *основних груп об'єктів*:

- фізичні об'єкти (житлові, адміністративні будівлі, мережі тощо);
- людський капітал (життя, здоров'я, добробут населення);
- економічні та фінансові ресурси;
- довкілля (природні ресурси, екологічна ситуація тощо);

- соціальний і політичний капітал (формальні та неформальні соціальні зв'язки і мережі, системи управління, політичні інститути, мир і безпека тощо).

Відповідно до потреб галузі або сфери суспільних відносин можуть бути виокремлені *спеціальні цільові групи* (наприклад, діти, люди працездатного віку, пенсіонери та ін.).

Рекомендується визначати цільові групи, які можуть зазнати найбільш негативного впливу загрози, а також ті, що мають достатній потенціал стійкості і здатні самостійно протидіяти загрозі з допустимими втратами функціональності. Варто зауважити, що рівень допустимих втрат визначається індивідуально для кожної цільової групи з урахуванням їх ключових характеристик і особливостей.

Також з метою подальшого розроблення сценарних прогнозів і моделювання кризових ситуацій необхідно визначити межу прийнятної за визначених умов ризику для держави та суспільства. Йдеться про групу показників, які характеризують можливі результати реалізації ризику у ключових сферах – допустимі втрати, які не матимуть руйнівного впливу на стан і функціональність держави та суспільства.

Для визначення таких показників доцільно встановити основні цілі захисту щодо різних цільових груп. Зокрема, для населення такими цілями можуть бути збереження життя, здоров'я, особистого майна тощо. Задля оцінювання наслідків прояву загроз для відповідних цілей захисту мають використовуватися такі показники: кількість поранених у результаті надзвичайної або кризової ситуації, загиблих або тих, хто потребує переселення; рівень, масштаб та швидкість поширення небезпечних хвороб; матеріальні та фінансові збитки тощо. Для держави основними цілями захисту може бути виконання суспільно важливих функцій: забезпечення територіальної цілісності й державного суверенітету; економічної стабільності й сталого розвитку; громадської безпеки; безперебійного урядування; постачання питної води, продуктів харчування, енергоресурсів тощо. З метою оцінювання наслідків прояву загроз для відповідних цілей захисту мають використовуватися такі показники, як можливість втрати території, розгортання деструктивних процесів у суспільстві, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, економічні втрати тощо.

Критерії аналізу ризиків і загроз за наслідками в різних країнах можуть різнитися. Так, у США основними об'єктами можливого впливу

ризиків і загроз визнаються як держава і населення загалом, так і критично важливі сфери, зокрема суспільні відносини, економіка, екологія, державне управління.

Для оцінювання ризиків та ідентифікації загроз у певній галузі (сфері відповідальності) рекомендується застосовувати такі *основні групи показників*:

- індикатори стану галузевої безпеки;
- імовірність реалізації загрози;
- масштаб можливих наслідків.

З урахуванням отриманих даних розробляють сценарні прогнози, моделюють кризові ситуації. За допомогою методів порівняльного аналізу може бути проведене ранжування сценарних прогнозів із застосуванням різних критеріїв та припущень. Після ранжування пріоритетні сценарні прогнози розглядають у трьох варіантах: оптимістичному, песимістичному та реалістичному з урахуванням визначеної межі прийняттого ризику. Треба додати, що на цьому етапі аналізу буває важко уникнути суб'єктивізму, оскільки сценарні прогнози розробляються експертами, які мають різний рівень професіоналізму та життєвого досвіду. Крім того, існує певний ступінь невизначеності щодо майбутнього в цілому. Тому під час розроблення та порівняння різних сценарних прогнозів можуть застосовуватися необхідні коригуючі коефіцієнти.

У контексті розроблення протоколів узгоджених дій на різних етапах реагування на загрози важливе значення має виокремлення груп типових наслідків реалізації несхожих за характером і походженням ризиків і загроз, а також видів типових чинників впливу на розгортання різноманітних кризових ситуацій. Своєчасність прийняття рішення щодо вжиття заходів зі зниження ризику є проявом ефективності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, яка має розроблятися з урахуванням допустимих меж ризиків та розроблених сценарних прогнозів. Рекомендації щодо оцінювання та керування ризиком містяться у відповідних міжнародних стандартах ISO, зокрема ISO 31000:2018 [256] та IEC 31010:2019 [257]. Проте слід урахувати, що ці рекомендації мають загальний характер і не позбавляють можливості подальшого розвитку й уточнення їхніх положень для різних галузей.

Етап 4. Оцінювання спроможностей

У деяких країнах оцінювання ризиків завершується після зазначених вище етапів і не враховує стану спроможностей, необхідних для

подолання поточних і перспективних загроз національній безпеці. Проте цей етап є вкрай важливим у контексті подальшого планування заходів реагування на загрози й кризові ситуації та підвищення рівня готовності держави і суспільства до такого реагування. Оцінювати безпекові спроможності доцільно під час або за результатами огляду сектору безпеки і оборони та його окремих складових частин, у т. ч. в контексті забезпечення безперервності критично важливих функцій держави, належної організації кризового менеджменту тощо.

Комплексна національна система оцінювання ризиків має охоплювати оцінювання спроможностей, необхідних для ефективного реагування на загрози на різних етапах розгортання кризового циклу. Порівняння стану спроможностей з оцінками ризиків і загроз дозволяє виявити уразливості держави, суспільства, а також системи забезпечення національної безпеки і стійкості та вжити своєчасні заходи щодо їх усунення.

Отже, під час оцінювання спроможностей доцільно визначати здатність державних інститутів, систем, установ ефективно реагувати на розвиток кризової ситуації (реалізації загрози) стосовно таких етапів циклу забезпечення національної стійкості:

1) *забезпечення готовності до реагування*. На цьому етапі циклу забезпечення національної стійкості рекомендується використовувати такі *основні критерії* для оцінювання:

- надійність (наявність необхідних ресурсів, урегульованість правових та організаційних аспектів діяльності, поширення необхідних знань і навичок серед суб'єктів реагування, проведення тренувань, ужиття заходів щодо запобігання загрози тощо);
- надлишковість (наявність резервів у розрізі всіх видів ресурсів з урахуванням галузевих особливостей і нормативів резервування);
- адаптивність (наявність альтернативних джерел забезпечення критично важливих функцій держави та стратегій розвитку, планів реагування на різні сценарні прогнози, а також гнучкість та ефективність систем управління, у т. ч. кризового менеджменту);
- поглинання (здатність прийняти й розмістити значну кількість постраждалих, вимушених переселенців, біженців, надати необхідну соціальну підтримку тощо).

З точки зору забезпечення *безперервності критично важливих функцій держави* рекомендується оцінювати: наявність і надійність

альтернативних джерел і ланцюгів забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, електроенергією; наявність і надійність альтернативних джерел і ланцюгів забезпечення електроенергією і питною водою адміністративних будівель; наявність і надійність альтернативних приміщень, куди можуть бути тимчасово переміщені державні установи, стратегічні підприємства та їхні працівники, тимчасово переміщені особи, а також розміщені медичні заклади та постраждали; надійність систем зв'язку і кіберзахисту; захищеність систем зберігання та передачі даних, умови для роботи в дистанційному режимі, у т. ч. з урахуванням необхідності захисту інформації з обмеженим доступом; наявність і надійність альтернативних маршрутів транспортного сполучення тощо;

2) *реагування*. Під час цього етапу циклу забезпечення національної стійкості рекомендується оцінювати: існування протоколів узгоджених дій у кризовій ситуації, які визначають насамперед універсальні механізми реагування на типові групи ситуацій; можливість швидко задіяння додаткових (резервних) ресурсів; визначеність розподілу відповідальності, порядку координації діяльності в галузі; ефективність міжвідомчої взаємодії, кризового менеджменту тощо;

3) *відновлення*. Під час цього етапу циклу забезпечення національної стійкості рекомендується завчасно розробити прогнози та можливі сценарії розвитку кризової ситуації і відновлення після неї, у т. ч. за критеріями часу; визначити допустимий рівень втрат у розрізі основних цільових груп (відповідно до визначених галузевих індикаторів безпеки та інших показників) тощо. Ужиття необхідних запобіжних заходів має також ураховуватися під час розроблення та порівняння сценарних прогнозів, зокрема як коригуючий коефіцієнт.

На основі базових критеріїв національної стійкості можуть формуватися переліки запитань для проведення *самооцінювання з питань стійкості* органами державної влади і місцевого самоврядування, а також певними установами, підприємствами та організаціями.

Варто зауважити, що, за висновками Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), наявні нині можливості оцінювання ризиків та порівняння їх зі спроможностями держави та суспільства щодо протидії цим ризикам практично не використовуються державами для розроблення фінансових стратегій протидії надзвичайним і кризовим ситуаціям [319].

Етап 5. Виявлення уразливостей

Уразливість може бути не лише результатом недостатнього захисту об'єкта від зовнішніх деструктивних впливів, а й свідчити про наявність у об'єкта (системи) певних внутрішніх вад, проблем. З огляду на це виявлення уразливостей може відбуватися кількома способами.

Передусім порівняння оцінок ризиків і загроз та стану відповідних спроможностей дає можливість виявити уразливості держави, суспільства, різних галузей/сфер діяльності до певних видів загроз. Насамперед ідеться про «слабкі місця» в системі забезпечення національної безпеки та стійкості. Зазвичай вони зумовлені недостатністю або нерозвиненістю відповідних спроможностей, а також неефективністю організаційних зв'язків між різними суб'єктами забезпечення національної стійкості. Завчасне проведення відповідного аналізу уможлиблює розроблення плану заходів щодо усунення виявлених уразливостей, розвитку спроможностей і відповідного посилення стійкості.

Крім того, оцінювання основних об'єктів та їх підсистем і елементів за критеріями стійкості (у т. ч. завдяки проведенню самооцінювання державними установами, організаціями тощо) дозволяє виявити притаманні їм уразливості. Виконуючи такий аналіз, доцільно брати до уваги не лише специфіку об'єктів, а й певні характеристики суспільних відносин: рівень довіри населення до дій уряду та інших органів державної і місцевої влади; панівні настрої у суспільстві; ефективність комунікації держави з населенням; розвиток культури безпеки; стан патріотичного виховання тощо.

Етап 6. Комплексне картографування, геопросторова підтримка (англ. geospatial support)

Сучасним високотехнологічним методом оцінювання безпекової ситуації та виявлення загроз є аналіз геопросторових даних. Він дає можливість поєднувати наявні в державі бази даних (метеорологічну, геологічну, інфраструктурну, медичну тощо) у єдину географічну інформаційну систему, яка діє в режимі реального часу і дозволяє робити прогнози на основі результатів постійного моніторингу. Загальна оперативна картина встановлюється завдяки збиранню інформації, її сортуванню, узагальненню, обробленню з використанням аналітичних і технічних засобів. Інформація про розвиток ситуації надається уповноваженим структурам, яких це стосується.

Наповнення такої інформаційної системи даними може здійснюватися, зокрема, за допомогою мережі ситуаційних центрів. Вони можуть мати постійний доступ до результатів опрацювання інформації системою.

Перевагою зазначеної інформаційної системи є те, що вона дає змогу проводити аналіз багатьох ризиків у просторі та часі, урахувати їх взаємовпливи, порівнювати з наявними спроможностями. Це підвищує ефективність міжвідомчої співпраці, усуває дублювання в роботі, створює умови для прийняття рішень на основі реальних даних.

Наприклад, створена в США платформа геопросторових даних охоплює основні масиви даних, до яких належать:

- статичні дані, що стосуються соціально-економічної географії, розподілу населення, розміщення важливих об'єктів інфраструктури, ключових ресурсів, майна, сил, засобів та ін.;
- дані про конкретні події: оперативні дані (перекриття маршрутів, оцінки збитків тощо), фактичні та змодельовані небезпеки (затоплені території, розповсюдження небезпечних хвороб або речовин тощо), результати польових досліджень (особовий склад, сили та засоби тощо).

При цьому проблемними питаннями в роботі геопросторової системи можуть бути труднощі щодо інтеграції різних баз даних та інформаційних систем, забезпечення кібербезпеки та захисту інформації, управління даними, їх зберігання, забезпечення спільного доступу до відповідної інформаційної системи, її технічного супроводження тощо.

Варто зауважити, що такі високотехнологічні інформаційні системи в наш час існують не в кожній державі.

Етап 7. Поширення результатів оцінювання ризиків, візуалізація

Найчастіше комплексний звіт про виявлені загрози, можливі сценарії розвитку кризових ситуацій та їх наслідки (або його більша частина) визнається конфіденційним і не підлягає оприлюдненню.

Зазвичай провідна організація веде також публічний *реєстр ризиків*. У ньому просто й доступно роз'яснюється громадянам, з якими небезпеками вони можуть стикнутися в повсякденному житті, які ці небезпеки можуть мати вияви та наслідки, як правильно на них реагувати, до яких уповноважених органів слід звертатися. Такі національні реєстри ризиків і загроз можна знайти у відкритому

доступі, зокрема на офіційних урядових сайтах Великої Британії⁵, Нової Зеландії⁶, Нідерландів⁷ на інших країн. Це дає змогу підвищити рівень обізнаності населення із характером і виявами основних загроз і небезпек, а також ступінь готовності суспільства до необхідного реагування.

Етап 8. Моніторинг і повторне оцінювання ризиків з урахуванням отриманого досвіду (*англ.* lessons learnt)

Відповідно до засад адаптивного управління результати оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз та виявлення уразливостей необхідно періодично переглядати й оновлювати. Здебільшого така періодичність становить 1–5 років.

В узагальненому вигляді алгоритм комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей представлений схематично на *рис. 2.4*. Слід додати, що запропонований алгоритм починається з аналізу вхідних даних, які в умовах розгортання кризової ситуації можуть бути неоднаковими для різних галузей/сфер діяльності. Так, в умовах пандемії COVID-19 вихідні дані для сфери біобезпеки стосувалися поширення небезпечної хвороби, а для економіки – обмежувальних заходів та наслідків їх ужиття для підприємств та суспільства. При цьому типовими заходами, які становлять основу універсальних протоколів узгоджених дій в умовах кризової ситуації у сфері біобезпеки, є ті, що вживаються для запобігання поширенню небезпечних хвороб незалежно від їх типу, а в економіці – ті, що мають уживатися незалежно від причин переривання бізнес-процесів (обмежувальних карантинних заходів, природних катастроф, військових дій тощо). Саме розроблення та впровадження відповідних заходів запобігання загрозам, кризовим ситуаціям та їх наслідкам, формування альтернативних стратегій і планів дій, підвищення рівня готовності держави і суспільства до реагування на загрози будь-якого походження (вихідні дані у запропонованому алгоритмі) становлять основу заходів з посилення національної стійкості.

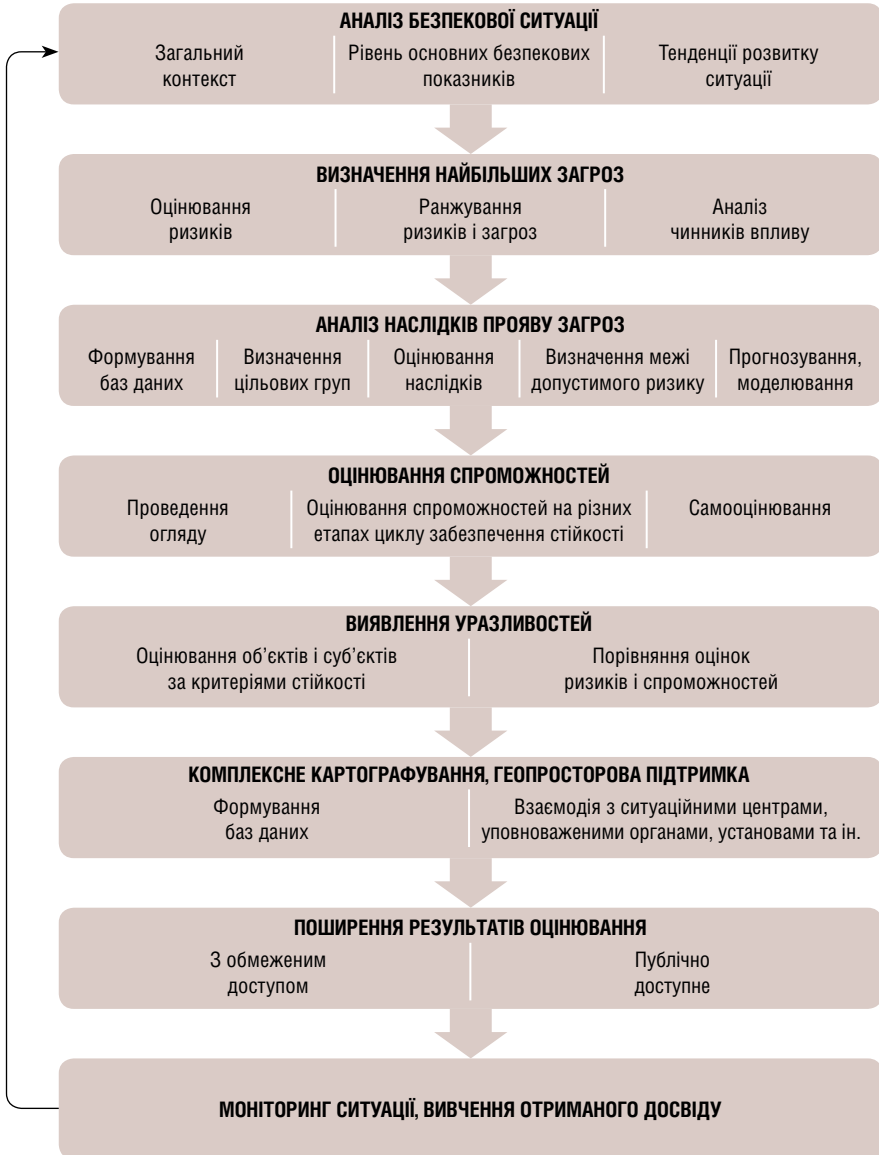
⁵ Див.: URL: <https://www.gov.uk/guidance/risk-assessment-how-the-risk-of-emergencies-in-the-uk-is-assessed#the-national-risk-register> (дата звернення: 18.08.2021).

⁶ Див.: URL: <https://www.police.govt.nz/about-us/publication/national-risk-assessment-nra> (дата звернення: 18.08.2021).

⁷ Див.: URL: <https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/18/dutch-national-risk-assessment> (дата звернення: 18.08.2021).

Рис. 2.4

Алгоритм комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей



Джерело: складено авторкою.

Запропонований вище алгоритм оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей може застосовуватися до різних галузей і сфер діяльності. Проте слід наголосити, що оцінювання стійкості суспільства, громад, об'єктів критичної інфраструктури, організацій, бізнесу має певні особливості. У цьому контексті доцільно брати до уваги рекомендації, визначені міжнародними стандартами у сфері стійкості і сталого розвитку громад, стійкості організацій та безперервності бізнес-процесів, зокрема: ISO 37101:2016 [268], ISO 22316:2017 [255], ISO 37120:2018 [265], ISO 22301:2019 [258], ISO 37123:2019 [266], ISO 37122:2019 [267] та ін.

2.3.3. Основні методи досліджень, що застосовуються для оцінювання ризиків

Питанням методології оцінювання процесів і результатів у складних системах присвячено чимало досліджень, серед яких варто виокремити праці Дж. ван Гіга [5; 6], Ч. Черчмена і П. Ратуша [185], Ю. Харазішвілі [142]. Згідно з висновками цих авторів можна схарактеризувати основні припущення, на основі яких мають здійснюватися відповідні оцінювання:

- будь-який результат, який може бути виявлений, підлягає оцінюванню (кількісному або якісному);
- визначення результатів, що підлягають оцінюванню, не може бути відокремлене від визначення властивостей (характеристик), які формують результати;
- обґрунтованість даних для оцінювання передбачає їх достовірність та відповідність визначеним цілям.

Основними проблемними питаннями оцінювання, за визначенням Ч. Черчмена, є такі:

- *мова* – як сформулювати результати обчислень так, щоб донести їх до інших без викривлення змісту;
- *деталізація* – які дані та як багато їх слід використовувати для розрахунків залежно від визначеного завдання;
- *стандартизація* – визначення умов, за дотримання яких буде гарантована правильність та об'єктивність обчислень;
- *точність і контроль* – необхідність оцінювання відхилень і контролю за результатами в різних умовах [185].

Хоча комплексне оцінювання ризиків має складний міждисциплінарний характер, можна визначити найбільш поширені *методи досліджень*, які наразі застосовують у національних системах оцінювання ризиків.

Статистичне моделювання навколишнього середовища, що дає можливість за допомогою:

- *методу спостереження* проаналізувати (в історичному вимірі часу) взаємозв'язки між частотою кризових ситуацій, передусім стихійних лих, змінами їх характеристик та наслідками;
- *методу екстраполяції* спрогнозувати можливий характер вияву ризиків на підставі виявлених закономірностей та аналізу граничних значень, а також надати оцінку економічним та іншим збиткам.

У межах статистичного моделювання навколишнього середовища здійснюються дослідження характеристик кризових ситуацій, що минули, які мають властивість циклічного повторення, їх зіставлення з особливостями розвитку сучасного безпекового середовища; моделювання комбінацій проявів ризиків. На основі відповідного аналізу формується кількісна оцінка прогнозованих наслідків кризових ситуацій у разі їх повторення (фінансові збитки, масштабність руйнування інфраструктури, людські втрати тощо). Для розрахунків використовуються офіційна статистична інформація та результати тематичних аналітичних досліджень.

Програмне моделювання наслідків кризових ситуацій. Завдяки комп'ютерній імітації катастроф моделюється велика кількість «гіпотетичних» кризових ситуацій на основі закономірності випадкового та непередбачуваного характеру їх виникнення. Формуються цифрові каталоги змодельованих катастроф, що містять опис сценаріїв розвитку надзвичайних та інших кризових ситуацій і числові показники їх наслідків. Розробляються серії сценаріїв прояву ризиків, визначених як пріоритетні. Цей методологічний підхід заснований на *теорії ймовірності та математичній статистиці*.

Оцінювання ризиків через проведення консультацій та винесення рішень широким колом експертів у форматі тематичних засідань, міжвідомчих форумів, наукових конференцій тощо. Найбільш поширеними є *метод Дельфі* (англ. Delphi technique) та *метод Кука* (англ. Cooke method). Обидва методи передбачають створення групи

фахових експертів та надання можливості кожному з них самостійно оцінити ймовірність і наслідки ризиків, а також означити діапазон невизначеності їх прояву. Надалі здійснюється аналіз матеріалів групи експертів та виведення середньозваженого показника оцінки ризиків. Для оцінювання ймовірності та наслідків кризових ситуацій застосовується *метод об'єктивного калібрування*, згідно з яким кожний експерт визначає верхнє, середнє та нижнє граничні значення ймовірності та наслідків ризиків відповідно до розроблених параметрів.

Застосування поправочних коефіцієнтів щодо якості експертів, які залучаються до такого типу оцінювання, дає змогу знизити рівень суб'єктивізму та підвищити рівень достовірності оцінок і прогнозів. Особливості визначення точності й надійності прогнозів експертів охарактеризовані, зокрема, у працях Дж. ван Гіра [6].

Загалом, як свідчить світовий досвід, у національних системах оцінювання ризиків застосовуються різні комбінації зазначених вище основних методів досліджень.

2.3.4. Формування паспортів та реєстрів загроз

Паспорти і реєстри загроз є зручною формою систематизації результатів стратегічного аналізу, які використовуються для планування й адаптивного управління у сфері національної безпеки. Їх формування полегшує здійснення постійного моніторингу ситуації у сферах національної безпеки, сприяє своєчасному коригуванню державної політики відповідного спрямування та окремих її заходів.

Як визначають українські науковці Г. Ситник, В. Абрамов, В. Мандрагеля, «паспорт (матриця) загрози – це документ, який передбачає ідентифікацію (оцінку) подій, явищ, процесів, інших чинників, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам України, характеристику їх можливого розвитку ... а також визначення основних організаційно-правових та інших механізмів щодо діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки з реагування на загрози...» [131, с. 27–28]. На доцільності розроблення таких документів та створення відповідних баз даних наголошували також В. Богданович, А. Семенченко, М. Єжеев [3].

З урахуванням результатів аналізу відповідної наукової літератури можна запропонувати формувати паспорт загрози з *трьох основних частин*:

- перша – містить *характеристику загрози*;
- друга – визначає *спроможності, необхідні для реагування на загрозу*;
- третя – містить *універсальні протоколи узгоджених дій* щодо реагування на загрозу [108].

Подана в першій частині паспорта характеристика загрози дає можливість ідентифікувати певні події та/або явища як загрозу за встановленими критеріями; визначати фактори, що її формують; чинники (події, явища, процеси), що сприяють реалізації загрози; можливі наслідки для національної безпеки, цільових груп та ін.

Друга частина паспорта загрози визначає організаційно-правові механізми та ресурси уповноважених державних органів, необхідні для ефективного реагування на загрозу стосовно етапів циклу забезпечення національної стійкості. Для формування перших двох частин паспорта загрози доцільно використовуватися результати комплексного оцінювання ризиків, їх наслідків, а також огляду спроможностей, про що йшлося в монографії вище.

Своєчасне формування й упровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрозу, що є основою третьої частини паспорта загрози, дають можливість проводити цільові навчання й тренування, під час яких формуються навички та культура всеохопної взаємодії, виявляються недоліки, які потребують усунення. Це сприяє підвищенню рівня готовності держави та суспільства до реагування на загрози й кризові ситуації.

Проведений на основі сформованих паспортів загроз аналіз безпечної ситуації та стану спроможностей дозволяє суб'єктам забезпечення національної безпеки і стійкості визначати небезпечні тенденції та фактори впливу, які потребують підвищеної уваги і негайного реагування, а також сильні та слабкі місця у своїй діяльності та взаємодії з іншими суб'єктами, своєчасно коригувати плани дій.

Практика формування *національного реєстру загроз* набула ни- ні значного поширення у світі, її застосовують, зокрема, у Великій Британії, Нідерландах, Новій Зеландії та інших країнах. У розширеному вигляді такі реєстри містять узагальнені результати комплексного оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення загроз та

уразливостей, а також висновки й рекомендації щодо формування державної політики, у т. ч. у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, які не підлягають оприлюдненню. Також вони є важливим інструментом для планування заходів із забезпечення безпеки та стійкості на всіх рівнях (національному, регіональному, місцевому).

У публічному скороченому вигляді такі реєстри є важливим інструментом поширення знань про безпекову ситуацію, актуальні загрози і механізми реагування на них, передусім з точки зору взаємодії населення з уповноваженими органами державної та місцевої влади. Зважаючи на результати аналізу світового досвіду, можна констатувати, що відповідний документ може складатися з трьох основних частин:

- 1) загальна характеристика поточної безпекової ситуації і тенденцій її розвитку, а також загроз національній безпеці та наслідків їх реалізації, які потребують найбільшої уваги;
- 2) узагальнена характеристика кожної з пріоритетних загроз і кризових ситуацій, яка містить:
 - опис їх проявів та можливих наслідків,
 - визначення сфери відповідальності й порядку реагування уповноважених органів державної та місцевої влади;
 - інформацію для населення щодо порядку дій з метою максимального убезпечення себе, своєї родини, майна тощо;
 - необхідні контактні телефони уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, посилання на корисні електронні ресурси;
- 3) опис методології складання реєстру.

Варто додати, що в країнах, досвід яких досліджувався, визначені уповноважений орган державної влади або установа, відповідальні за підготовку, ведення, оприлюднення й періодичне оновлення національного реєстру загроз. Публічний реєстр розміщується на офіційному сайті такого державного органу/установи або на окремій сторінці державного інформаційного порталу. На основі національного реєстру можуть складатися регіональні реєстри загроз, які будуть ураховувати як загальнодержавну ситуацію, так і регіональні особливості. Отже, формування національного й регіонального реєстрів загроз сприяє підвищенню рівня готовності різних суб'єктів до можливих загроз і кризових ситуацій широкого спектра, формуванню єдиних

підходів до ідентифікації загроз, підвищенню ефективності міжвідомчої взаємодії у сфері національної безпеки тощо.

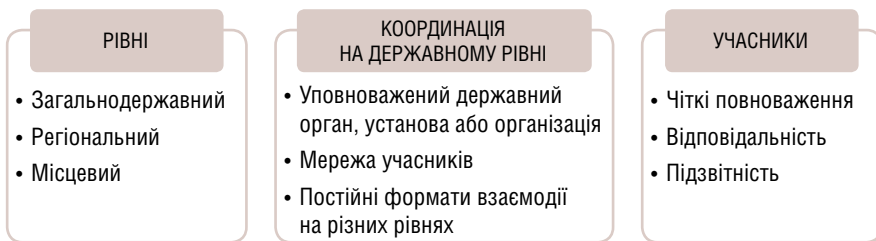
2.3.5. Організаційне забезпечення національної системи оцінювання ризиків

Ефективність функціонування національної системи оцінювання ризиків залежить від відповідного правового та організаційного її забезпечення. Основним принципом організації такої системи є широка міжвідомча співпраця. Відповідні системи можуть створюватись і функціонувати як на загальнодержавному, так і регіональному та місцевому рівнях.

Національне законодавство зазвичай визначає державний орган або установу, відповідальну за координацію діяльності у сфері оцінювання ризиків і загроз та ведення національного реєстру ризиків, а також повноваження, відповідальність і підзвітність органів державної влади та місцевого самоврядування, установ і організацій, які залучені до цього процесу. Загальні характеристики організації національної системи оцінювання ризиків представлені на *рис. 2.5*.

Рис. 2.5

Особливості організації національної системи оцінювання ризиків



Джерело: складено авторкою.

Можна спостерігати також неформальний підхід до організації оцінювання ризиків у державі. Наприклад, у Швейцарії надання галузевими та регіональними органами влади інформації, необхідної центральному урядові для аналізу та висновків, здійснюється в добровільному, нерегламентованому порядку. Такий підхід може бути ефективним лише у випадку, якщо подібна діяльність є елементом загальної державної політики у сфері забезпечення національної

безпеки та стійкості, а в державі – сформована відповідна культура міжвідомчої взаємодії.

Створення та функціонування національної системи оцінювання ризиків має особливо важливе значення на початковому етапі розбудови національної стійкості, коли відповідна культура та політичні й управлінські процеси лише формуються.

Нині у більшості країн уряд визначає загальний порядок проведення національного оцінювання ризиків і загроз, контролює відповідний процес, встановлює режим доступу до результатів цієї роботи. Провідну роль у такому оцінюванні відіграє міжвідомча робоча група, до складу якої входять представники уповноважених міністерств та відомств. До відповідної роботи можуть залучатися наукові установи та незалежні експерти. Так, у Нідерландах для оцінювання ризиків утворена Мережа аналітиків, яка охоплює експертів з урядових дослідницьких центрів, академічних установ і приватного сектору. У Великій Британії до такої роботи долучається Партнерство з питань захисту від стихійних лих.

Як засвідчує світовий досвід, найбільш ефективними є багаторівневі системи оцінювання ризиків і загроз, коли відповідний аналіз проводиться як на національному, так і на регіональному та/або місцевому рівнях. Подібна практика поширена в державах з розвиненими механізмами міжвідомчої співпраці та взаємодії на регіональному рівні й достатнім рівнем децентралізації у сфері забезпечення національної безпеки. З метою комплексного оцінювання ризиків і загроз утворюються регіональні мережі з представників місцевої та державної влади в регіонах, громад, регіональних наукових установ і організацій та ін. Такі регіональні мережі розробляють реєстри регіональних загроз на основі загальнодержавних рекомендацій, ураховуючи при цьому результати оцінювання, проведеного на національному рівні. Зокрема, у Великій Британії до відповідної роботи долучається мережа місцевих форумів стійкості (*англ. local resilience forums*), у Королівстві Нідерландів – округи безпеки.

Принципово важливі аспекти, які потребують особливої уваги під час організації та забезпечення функціонування національної системи оцінювання ризиків, схематично представлені на *рис. 2.6*.

Серед основних *проблемних питань* щодо створення національної системи оцінювання ризиків у багатьох країнах експерти ОЕСР визначають такі: брак кваліфікованих кадрів; недоліки методології, які уможливають недооцінку або переоцінку певних ризиків; зростання

непрогнозованості майбутнього; труднощі вимірювання рівня національної стійкості та проведення аудиту спроможностей; ресурсні обмеження; відсутність політичної волі в державі для запровадження такої системи тощо [319].

Рис. 2.6

Принципово важливі аспекти організації та функціонування національної системи оцінювання ризиків



Джерело: складено авторкою.

Комплексна національна система оцінювання ризиків є важливим елементом системи забезпечення національної безпеки та стійкості. Вона дозволяє реалізовувати на практиці модель адаптивного управління у безпековій сфері в умовах невизначеності й непередбачуваності глобального середовища. У той же час, неякісний, поверховий або необ'єктивний аналіз безпекової ситуації, зокрема щодо найбільших загроз для національної безпеки, стійкості до них держави та суспільства (у т. ч. цільових груп), а також некоректне визначення пріоритетних заходів, може призвести до прийняття помилкових або недостатньо обґрунтованих рішень у сфері державної політики. Якщо розглядати політику крізь призму вдосконалення держави як складної системи, то, за висновками Дж. ван Гіга, діяльність, котра базується на хибних результатах аналізу проблем (у т. ч. передумов їх виникнення та способів вирішення), може призвести до ситуації, яка буде гіршою, ніж до «покращення» [5].

2.4. Багаторівневність системи забезпечення національної стійкості

Характеризуючи рівні організації системи забезпечення національної стійкості, дослідники найчастіше виокремлюють такі: державний, регіональний (у межах держави), місцевий (рівень територіальних громад) територіальні рівні, а також об'єктовий рівень (організаційна стійкість).

У дослідженні «Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях» [122] зазначалося, що держава загалом та її окремі регіони зокрема постійно стикаються з різного роду ризиками, надзвичайними ситуаціями, кризами, які можуть дестабілізувати або навіть змінити напрями їх розвитку. При цьому в регіонах через особливості їх географічного розташування, історичного, культурного, економічного, політичного розвитку тощо уразливості можуть різнитися. Формування регіональної стійкості має важливе значення не лише в контексті мінімізації таких уразливостей, а й для вирішення проблем, які заважають довгостроковому сталому розвитку регіонів у складі єдиної держави.

Застосовуючи системний підхід до аналізу умов життя в сучасних умовах, Дж. ван Гіг зосередив увагу на таких ключових питаннях

державної політики: *коли* виникає необхідність втручання держави в регіональні справи?, *як* правильно це організувати, не обмежуючи свободу дій на місцях? Учений наголошує, що системні проблеми потребують системних рішень. На практиці це означає, що для вирішення сучасних безпекових проблем в умовах обмежених ресурсів необхідно знайти такі рішення для складних систем, які не лише відповідають цілям підсистем, а й забезпечують цілісність глобальної системи. Рішення мають бути прийнятними для всіх систем і для всіх людей [5, с. 15–16].

Як визначено в першому розділі монографії, одними з ключових принципів забезпечення національної стійкості є принципи широкої взаємодії та субсидіарності. Останній передбачає, що реагування на загрози й кризові ситуації має відбуватися на найнижчому серед можливих рівнів за умови належної координації на найвищому доцільному рівні.

Формування й упровадження системи забезпечення національної стійкості потребує, серед іншого, дієвої координації та чіткої взаємодії органів сектору безпеки та оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні загрозам, реагуванні на них та подоланні наслідків кризових ситуацій, налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території країни тощо. Реалізація цього завдання передбачає налагодження співпраці й створення необхідних організаційних механізмів не лише на загальнодержавному рівні, а передусім – на регіональному й місцевому рівнях. Організація форматів (структур) взаємодії органів державної та місцевої влади, підприємств і організацій, населення і засобів масової інформації, які діють на постійній основі, а також розвиток державно-приватного партнерства на регіональному й місцевому рівнях є необхідними умовами ефективності реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості. У багатьох країнах світу функціонують комплексні багаторівневі системи забезпечення національної стійкості, а найбільш показовим є приклад Нідерландів і Великої Британії.

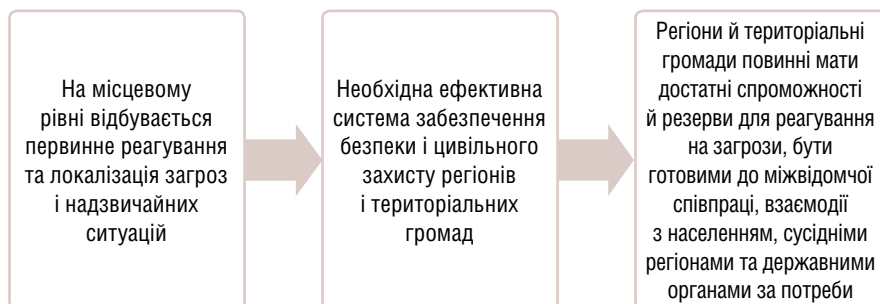
Аналіз наукової літератури та світового досвіду дає змогу дійти висновку, що наразі не існує єдиної загальноновизнаної методики

розбудови регіональної стійкості та стійкості громад, зокрема й стосовно того, у який спосіб вони мають формуватися і як оцінюватися. Основні цілі та завдання в цій сфері доцільно визначати на основі концептуальних засад розбудови національної стійкості та відповідної організаційної моделі її забезпечення у державі. Важливо також застосовувати критерії стійкості територіальних громад, орієнтуючись на які можна буде оцінити прогрес у досягненні визначених завдань.

Ефективна організація системи забезпечення безпеки та цивільного захисту регіонів і територіальних громад має надзвичайно важливе значення для формування національної стійкості будь-якої держави. Саме на місцевому рівні відбувається первинне реагування та локалізація загроз і кризових ситуацій. З огляду на це регіони й територіальні громади повинні мати достатні спроможності й резерви для реагування на широкий спектр загроз, бути готовими до міжвідомчої співпраці, взаємодії з населенням, сусідніми регіонами та державними органами. Обґрунтування необхідності забезпечення стійкості регіонів і місцевих громад схематично представлено на *рис. 2.7*.

Рис. 2.7

Обґрунтування необхідності забезпечення стійкості регіонів і місцевих громад



Джерело: складено авторкою.

Особливості організації діяльності щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад визначаються відповідними принципами, цілями та завданнями, які мають ґрунтуватися на сутнісних характеристиках концепту національної стійкості (*табл. 2.2*).

Таблиця 2.2

Особливості організації діяльності щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад

| Визначальні характеристики організації діяльності | Зміст |
|---|--|
| Основні принципи | <ul style="list-style-type: none"> • Законності та безперервності; • чіткого розмежування повноважень між державною та місцевою владою; • взаємодії та співпраці; • відповідальності; • зрозумілості й доцільної прозорості діяльності |
| Основні цілі | <ul style="list-style-type: none"> • Формування моделі адаптивного управління на основі широкої взаємодії; • забезпечення згуртованості місцевих громад; • створення спільних безпекових спроможностей громад; • удосконалення планування з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози та кризові ситуації; • забезпечення ефективного громадського контролю |
| Основні завдання | <ul style="list-style-type: none"> • Завчасно ідентифікувати ризики та загрози; • оцінювати відповідні спроможності; • виявляти уразливості; • поширювати необхідні знання й навички; • діяти, якщо це можливо, на упередження; • вирішувати проблемні питання, які перешкоджають сталому розвитку |

Джерело: складено авторкою.

Основними *принципами* організації діяльності щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад доцільно визначити такі:

- законності та безперервності, що означає забезпечення здатності приймати, роз'яснювати й реалізовувати рішення навіть у кризових умовах, а також необхідність виконання рішень у законний, ефективний і підзвітний спосіб у будь-який час;
- чіткого розмежування повноважень між державною та місцевою владою під час реагування на загрози й кризові ситуації визначеного масштабу, походження та характеру;
- взаємодії та співпраці, що передбачає регулярні зустрічі у міжвідомчому форматі із залученням представників регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоуправління, громадянського суспільства, бізнесу, засобів масової інформації та ін.;

- відповідальності всіх суб'єктів забезпечення стійкості за забезпечення готовності до реагування на загрози й кризові ситуації та реалізацію інших визначених заходів, у т. ч. спільних;
- зрозумілості й доцільної прозорості діяльності у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад.

Основними *цільми* у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад є:

- формування моделі ефективного управління на основі широкої взаємодії з урахуванням принципів адаптивного управління;
- забезпечення згуртованості місцевих громад – об'єднання навколо питань забезпечення їхніх безпеки та стійкості;
- створення спільних безпекових спроможностей громади, у т. ч. ресурсних, організаційних, соціальних тощо;
- удосконалення планування з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози та кризові ситуації широкого спектра;
- забезпечення ефективного громадського контролю за використанням ресурсів на рівні регіонів і громад.

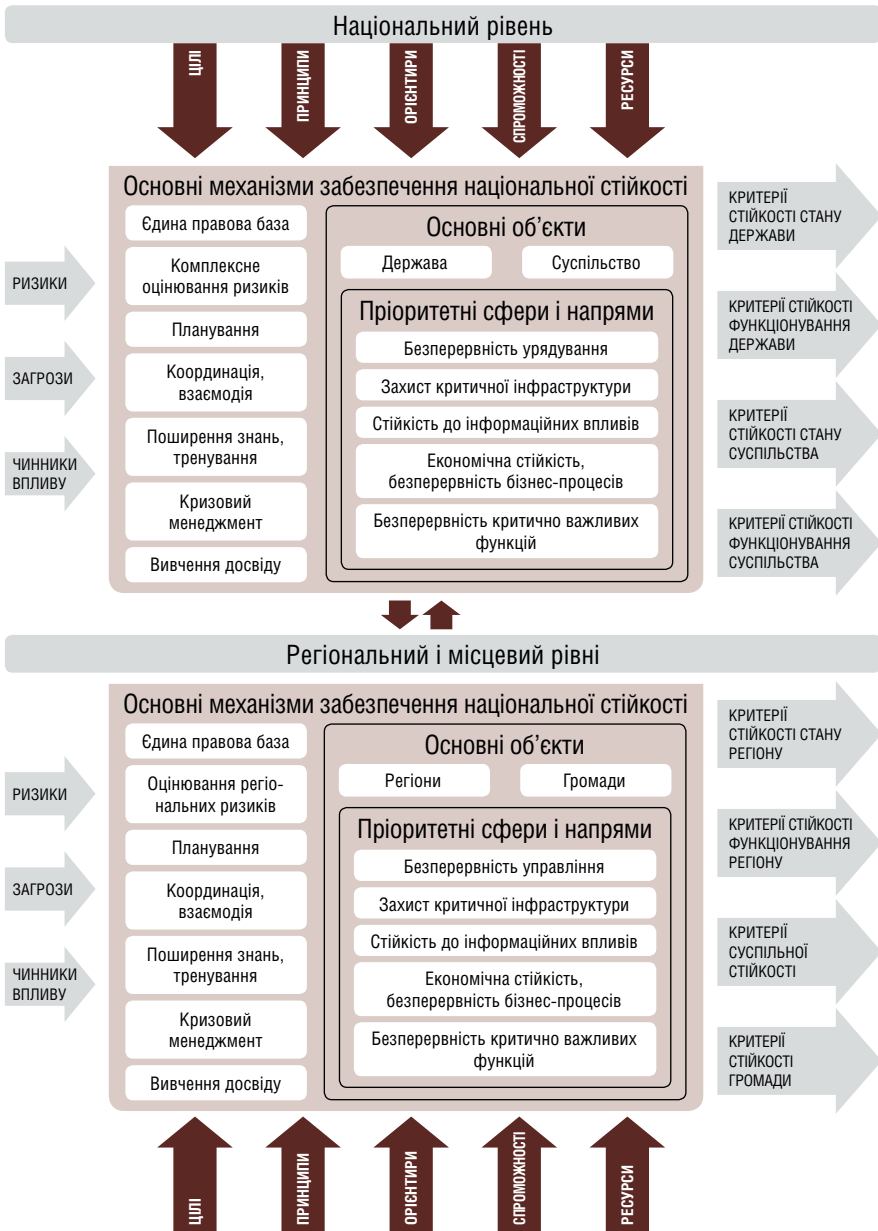
Відповідно до концептуальних засад забезпечення національної стійкості на рівні регіонів і місцевих громад необхідно своєчасно ідентифікувати ризики та загрози, оцінювати відповідні спроможності, виявляти уразливості, поширювати необхідні знання й навички, формувати необхідні резерви, діяти, якщо можливо, на упередження, вирішувати складні питання, які перешкоджають сталому розвитку.

Загалом усі процеси в державі у сфері забезпечення стійкості мають відбуватись у рамках єдиного циклу, бути узгодженими на всіх рівнях та відповідати сутнісним характеристикам концепту національної стійкості. На цій основі формується багаторівнева комплексна модель забезпечення національної стійкості, схематично представлена на *рис. 2.8*.

Пріоритетні сфери, напрями та механізми забезпечення національної стійкості кожна країна обирає самостійно (запропоновані на *рис. 2.8* варіанти є не винятковими, а найбільш поширеними). Незалежно від цього, чіткий розподіл повноважень між центральною, регіональною та місцевою владою, визначення постійних каналів комунікацій та механізмів взаємодії, у т. ч. між сусідніми регіонами, підвищує ефективність як первинного реагування на загрози й кризові ситуації, так і функціонування системи забезпечення національної стійкості.

Рис. 2.8

Багаторівнева комплексна модель забезпечення національної стійкості



Джерело: розроблено авторкою.

Висновки до другого розділу

Реалізація концепту національної стійкості передбачає уточнення теоретичних і практичних підходів до формування державної політики у сфері національної безпеки. Передусім це стосується ролі держави й перерозподілу повноважень у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості. У контексті формування ефективних системних зв'язків принципово важливе значення має знаходження оптимального балансу між процесами централізації і децентралізації функцій державного управління у відповідній сфері.

Варто констатувати, що в країнах, які розвиваються, особливо на перехідних етапах та в умовах, коли належна культура безпеки в суспільстві ще не сформувалася, держава відіграє визначальну роль у забезпеченні національної стійкості. Проте роль інших суб'єктів забезпечення національної стійкості з часом зростає. Вони стають не лише виконавцями окремих доручених їм функцій, але й активними учасниками багатьох процесів. Ураховуючи те, що складні соціальні системи (у т. ч. суспільство, територіальні громади, установи та організації, підприємства, об'єднання громадян) здатні до самоорганізації й самоуправління, важливо, щоб ці процеси в межах держави були керованими.

Реалізація принципу субсидіарності, який є одним із ключових у забезпеченні національної стійкості, передбачає ефективне первинне реагування на загрози й кризові ситуації, що потребує створення або посилення місцевих безпекових спроможностей, соціального капіталу тощо відповідно до розширених повноважень органів місцевого самоврядування й територіальних громад у сфері забезпечення національної стійкості. При цьому за державою зберігається провідна роль у вирішенні стратегічних питань забезпечення національної безпеки та стійкості, а також посилюються її контролююча й координуюча функції. Запропонований перерозподіл відповідальності у сфері забезпечення національної стійкості сприяє підвищенню рівня готовності держави та суспільства, а також регіонів і місцевих громад до реагування на загрози широкого спектра, включно й гібридні. Також це дає змогу враховувати особливості регіонального розвитку та застосовувати ресурсоефективний підхід у формуванні державної політики відповідного спрямування.

Під час розроблення й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості важливе значення має

визначення загальної моделі забезпечення національної стійкості, її ключових параметрів, цілей і завдань, особливостей формування механізмів адаптивного управління стійкістю і нових організаційних форматів широкої взаємодії, чіткого розподілу відповідальності між усіма суб'єктами, у т. ч. щодо поширення необхідних знань і формування навичок у суспільстві. Водночас формування стійкості суспільства і стійкості громад передбачає також реалізацію заходів, спрямованих на викорінення конфліктів, формування єдності навколо безпекових питань і створення спільних спроможностей, а також формування відчуття захищеності й розуміння порядку дій у випадку підвищення рівня певної загрози тощо.

Метою адаптивного управління національною стійкістю є утримання основних процесів і показників функціонування держави і суспільства в межах динамічної рівноваги. Дотримання оптимального за визначених умов рівня стійкості в окремих сферах є важливим завданням формування державної політики відповідного спрямування, оскільки задає орієнтири функціонування системи забезпечення національної стійкості, які мають періодично переглядатися з урахуванням часових рамок і загального контексту ситуації. Також важливого значення в сучасних умовах набуває стратегічний аналіз, який є невід'ємним елементом адаптивного управління національною стійкістю. Він надає можливість своєчасно виявити небезпечні тенденції у безпековому середовищі та уразливості держави і суспільства, скоригувати відповідну державну політику та плани дій, а за потреби – модель забезпечення національної стійкості. Реалізація на практиці визначених державою цілей, пріоритетів і завдань у сфері забезпечення національної стійкості передбачає внесення уточнень у повсякденну діяльність органів державної та місцевої влади, формування єдності, довіри, лідерства та культури безпеки в суспільстві.

Ураховуючи висновок щодо сумісності системи забезпечення національної безпеки і системи забезпечення національної стійкості, можна констатувати, що розроблення й реалізація комплексної державної політики щодо забезпечення національної безпеки та стійкості дає можливість, з одного боку, надати їй більшу гнучкість, адаптивність щодо швидких змін безпекового середовища, а з іншого – сприяє посиленню готовності держави та суспільства до реагування на загрози широкого спектра, у т. ч. гібридні.

Як засвідчує світовий досвід, модель забезпечення національної стійкості визначається кожною країною індивідуально на основі її національних інтересів, особливостей безпекового середовища, приналежності до певних міжнародних організацій, союзів тощо. Тому пріоритети й механізми забезпечення національної стійкості, обрані різними державами, можуть різнитися, а практики, які продемонстрували достатню ефективність у певних країнах, можуть не відповідати безпековим умовам і національним інтересам інших держав. У межах визначеної моделі забезпечення національної стійкості формуються відповідні системи організаційного та правового забезпечення з урахуванням особливостей національного законодавства, місцевих традицій тощо.

Результати аналізу практичної реалізації концепту національної стійкості доводять переваги впровадження комплексного підходу до забезпечення готовності й ефективності реагування на загрози різного характеру й походження та швидкого відновлення після кризи, відповідно до якого питання цивільного захисту населення, кризового менеджменту розглядаються разом з іншими аспектами забезпечення національної безпеки. При цьому важливого значення набуває не лише міжгалузева й міжсекторальна співпраця, але й активна взаємодія та партнерство уповноважених органів державної влади й місцевого самоврядування з населенням та бізнесом у межах визначених сфер відповідальності як основа для формування надійних системних зв'язків.

Реалізація системного підходу до забезпечення національної стійкості передбачає впровадження універсальних механізмів і заходів, спрямованих на комплексне реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості. Йдеться, зокрема, про національну систему оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення загроз і уразливостей; багаторівневу систему управління національною стійкістю; систему стратегічного аналізу та планування тощо. Слід додати, що сформована відповідно до визначених теоретичних засад і закономірностей система забезпечення національної стійкості не повинна бути статичною. Зважаючи на те, що загрози національній безпеці в сучасному світі мають складний динамічний характер, державна політика відповідного спрямування має періодично уточнюватись, а зазначена система – поповнюватись новими механізмами та інструментами.

Розділ 3

ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ У БЕЗПЕКОВІЙ СФЕРІ

Питання забезпечення національної стійкості набуло для більшості європейських країн, а також для міжнародних організацій нового значення з появою нових викликів і загроз, у т. ч. гібридного типу, особливо після 2014 р. Неочікувані різноманітні прояви таких загроз суттєво вплинули на міжнародну безпеку, довели слабкість низки політичних інструментів та інститутів (передусім ООН, ОБСЄ), які забезпечували мир і стабільність після Другої світової війни. Ще більше уваги привернуло до себе питання забезпечення національної стійкості в умовах пандемії COVID-19.

Значні зміни в глобальному безпековому середовищі спонукали і окремі держави, і міжнародні організації переглянути концептуальні підходи до забезпечення стійкості держави та суспільства з метою їх адаптації до нових умов. Провідні країни світу та міжнародні організації нині вважають пріоритетними завдання щодо розроблення й упровадження нових та вдосконалення чинних механізмів забезпечення національної стійкості.

У той же час, упродовж останніх років у діяльності різних держав і міжнародних організацій набувають поширення практики, а також рекомендації окремих експертів, у назві яких використовується слово «стійкість». Це порушує питання стосовно доцільності проведення їх аналізу на відповідність сутнісним характеристикам міждисциплінарного концепту стійкості у сфері національної безпеки.

3.1. Цілі та завдання НАТО у сфері формування національної стійкості

3.1.1. Відповідь НАТО на зміни глобального безпекового середовища після 2014 р.

Основною метою створення НАТО в 1949 р. було об'єднання зусиль задля формування колективної оборони, збереження миру та безпеки. Зокрема, у статті 3 Північноатлантичного договору [32] зазначено, що для забезпечення ефективнішої реалізації цілей Договору Сторони, діючи окремо чи колективно, шляхом постійного і ефективного вдосконалення власних можливостей та взаємодопомоги, будуть підтримувати й розвивати індивідуальну та колективну здатність протистояти збройному нападу. Стаття 5 цього документа конкретизує принцип колективної оборони, визнаючи збройний напад на одну або кількох держав-членів нападом на весь Альянс. Таким чином, Північноатлантичний договір заклав потенціал стійкості цієї організації і держав-членів, якщо розглядати його крізь призму військового співробітництва, стримування і готовності до відбиття збройної агресії. Важливе значення при цьому мають питання сумісності збройних сил, створення умов для їх оперативного розгортання та забезпечення на території держав – членів Альянсу.

З початком в 2014 р. гібридної агресії Російської Федерації проти України виявилось, що задекларовані принципи та підходи є хоча й необхідними, проте недостатніми для ефективної протидії новим викликам і загрозам. Як зазначає Г. Ласконжаріас, перша реакція НАТО на агресію РФ проти України в 2014 р. була виключно політичною і дуже традиційною [279].

Генерал Ф. Брідлоу, головнокомандувач сил НАТО у Європі, стверджує: для того щоб належним чином реагувати на гібридні загрози, необхідно швидко розпізнавати гібридну активність і передбачати як нетрадиційні, так і традиційні заходи впливу. Така діяльність на упередження потребує координації зусиль на всіх рівнях, різних міністерств, за різними напрямками діяльності (дипломатичної, політичної, інформаційної, економічної, фінансової, розвідувальної, правозахисної тощо) через реалізацію комплексного підходу. Ф. Брідлоу робить висновок про те, що зусилля на національному, двосторонньому та колективному

рівнях у межах НАТО мають бути інтегровані та посилені. Крім того, необхідно розвивати стійкість і готовність до спротиву гібридним атакам, у т. ч. здатність до ухвалення швидких рішень [170].

Прийнята за підсумками саміту НАТО в Уельсі декларація [300], яка містила План дій НАТО щодо забезпечення готовності, мала запропонувати відповідь на значні зміни, що відбулись у глобальному безпековому середовищі. Проте, за результатами аналізу змісту цього Плану, можна дійти висновку, що основні заходи, які пропонувалися в документі, передбачали переважно посилення військової присутності, нарощування спроможностей та активності для забезпечення колективної оборони, безпеки і стримування на східному фланзі Альянсу. Тобто йшлося про посилення силового компонента колективної оборони. У той же час, заходам, що спрямовані на підвищення адаптивності Альянсу до нових безпекових умов у спосіб розвитку системних зв'язків та розширення взаємодії, приділялося значно менше уваги. Так, Уельською декларацією НАТО були визначені лише загальні контури та перспективні зміни у НАТО щодо створення можливостей більш оперативного реагування на кризові ситуації широкого спектра, у т. ч. розвитку стратегічних комунікацій, протидії гібридним загрозам, посилення кризового менеджменту, організації і проведення спільних безпекових заходів тощо.

З огляду на тривалий характер гібридних загроз і зростання значення стійкості для НАТО і держав-членів, за підсумками саміту НАТО у Варшаві (8-9 липня 2016 р.) було ухвалено низку документів, які передбачали додаткові заходи з посилення колективної оборони, удосконалення кризового менеджменту, розвитку співробітництва у сфері безпеки, а також окреслювали нові напрями діяльності стосовно забезпечення стійкості в контексті довгострокової адаптації Альянсу до нових безпекових умов.

Зокрема, під час зазначеного саміту главами держав та урядів були погоджені Зобов'язання щодо посилення стійкості [295], у яких визначено, що стійкість є основою для надійного стримування, захисту та ефективного виконання базових завдань Альянсу. У документі зазначено, що держави нині стикаються із ширшим спектром військових і невійськових викликів і загроз, у т. ч. гібридних, який стрімко збільшується [295]. За таких умов для захисту населення й території необхідно забезпечити не лише належні спроможності і готовність збройних

сил до реагування на загрози, а й цивільну готовність, у т. ч. безперервність урядування та надання життєво важливих послуг населенню, захист критичної інфраструктури, сталий розвиток держави і суспільства тощо. Унаслідок широкомасштабних і різнопланових агресивних дій Російської Федерації на міжнародній арені НАТО прагне підвищити стійкість держав – членів Альянсу як у військовій, так і в цивільній сферах, розглядаючи стійкість як один з основних факторів, що забезпечує ефективність та боєздатність військового складника оборонного блоку. Зазначені Зобов'язання щодо посилення стійкості визначили сім основних напрямів діяльності із посилення стійкості Альянсу та його членів, які докладно будуть охарактеризовані нижче.

Як стверджують Ф. Крамер, Х. Віннендйк і Д. Хемілтон, в умовах гібридних загроз підходи до забезпечення оборони потребують розширення. Традиційні заходи захисту території і стримування мають бути доповнені сучасними підходами до стійкості, що передбачає розбудову спроможностей, які дають можливість передбачати, попереджати та реагувати на загрози, котрі можуть мати руйнівні наслідки, передусім для найважливіших функцій. Дослідники зауважують: якщо НАТО й надалі обмежуватиме свою роль лише військовими операціями, не переймаючись при цьому захистом власного населення, підтримка організації буде зменшуватися. Отже, заходи протидії гібридній війні мають також передбачати нові механізми цивільно-військової взаємодії [278].

Зазначене питання набуло нині особливої актуальності для НАТО ще й із тих міркувань, що забезпечення певної частини потреб збройних сил більшості держав-членів здійснюється компаніями, які належать приватним власникам. Те саме стосується й надання низки критично важливих послуг населенню. За даними НАТО, майже 90 % військового транспорту для проведення великих військових операцій зафрахтовано або реквізовано в комерційному секторі; понад 30 % супутникового зв'язку, що використовується для оборонних цілей, забезпечується комерційним сектором; близько 75 % підтримки операцій НАТО з боку приймаючої держави забезпечується представниками місцевого бізнесу [298].

Таким чином, для НАТО питання забезпечення стійкості є одним із пріоритетних, оскільки здатність держав-членів забезпечувати належне урядування, безпеку державних інститутів і гарантоване надання

життєво важливих послуг дозволить не лише захистити населення, а й гарантувати цивільну підтримку військових операцій.

Г. Ласконжаріас підкреслює, що важливим завданням НАТО є зміцнення цивільної готовності. За висновком ученого, це зумовлено не лише потребою забезпечення необхідної підтримки з боку населення, а й умовами дотримання основних цінностей, на яких Альянс заснований, передусім щодо турботи урядів про своїх громадян. Також Г. Ласконжаріас згадує, що під час холодної війни і до кінця 80-х років минулого століття Альянс розробляв політику та заходи за напрямом «Цивільна готовність і планування на випадок надзвичайних ситуацій», а в структурі НАТО було вісім агентств за напрямками цивільно-військового співробітництва: судноплавство, наземний транспорт, авіація, страхування, постачання (у т. ч. нафтопродуктів), переміщення біженців [279]. По завершенню холодної війни вважалося, що ризик розгортання повномасштабної збройної агресії знизився, тому утримувати розгалужені системи цивільного захисту стало надто витратно. Відтак відповідні програми заходів були скорочені в НАТО, ЄС та державах-членах.

За офіційними даними НАТО, 1951 р. був заснований Комітет з цивільної оборони НАТО, у 1953 р. було погоджено механізм надання допомоги у випадку катастроф, а 1958 р. були затверджені процедури координації підтримки НАТО держав-членів у разі катастроф, які періодично уточнювалися й діяли до травня 1995 р., коли був затверджений новий механізм, що міг бути поширеним і на держав-партнерів. У грудні 1997 р. було прийнято рішення щодо створення євроатлантичної системи реагування на катастрофи на підтримку та доповнення до відповідної системи ООН [296].

У 1998 р. був утворений Євроатлантичний координаційний центр реагування на катастрофи (*англ.* Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC)⁸, який функціонує 24/7 як інформаційна система для координації запитів і пропозицій про допомогу, переважно в разі природних і техногенних катастроф. Центр відіграє також важливу роль у плануванні заходів на випадок надзвичайних ситуацій. Крім того, механізм реагування на катастрофи передбачає

⁸ Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm (дата звернення: 10.06.2021).

можливість залучення багатонаціональної групи цивільних та військових сил у разі виникнення природних або техногенних катастроф у державі – члені НАТО або державі-партнері.

Нині робота в Альянсі за зазначеним напрямом посилюється, питання цивільного захисту в державах-членах координується в рамках Комітету НАТО з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій (*англ.* NATO's Civil Emergency Planning Committee, CEPС)⁹.

В.-Д. Рьопке та Х. Сенкей звертають увагу на те, що підвищення стійкості через цивільну готовність має важливе значення для зміцнення Альянсу за напрямками стримування та оборони. Дослідники стверджують, що держави, де уряд, а також державний та приватний сектори беруть участь у плануванні заходів цивільної готовності, є стійкішими, мають менше уразливостей, котрі можуть бути використані ворогом як важелі впливу або цілі для атак. Тому стійкість є важливим аспектом «стримування через відмову», оскільки передбачає відмову противника від агресії внаслідок отримання переконливих доказів, що атака не досягне запланованих цілей [344].

У той же час, У. Хартман зазначає, що донині Альянс більше зосереджувався на технічних аспектах стійкості як способі забезпечення швидких військових операцій, ніж на впровадженні відповідного концептуального принципу на рівні стратегії. Дослідник стверджує, що в умовах гібридної агресії ефективність використання традиційних збройних сил, навіть для проведення масштабних операцій у межах колективної оборони, залишатиметься обмеженою, якщо суттєво не вдосконалити процеси формування стратегії [245]. У цьому контексті слід зауважити, що в сучасних умовах особливої актуальності набуває захист інформації у кіберпросторі. Стрімкий розвиток інформаційних технологій вимагає від НАТО пошуку нових засобів захисту від кібератак, у т. ч. військової та цивільної інформаційної інфраструктури, та способів підвищення стійкості Альянсу і держав-членів до відповідних загроз.

З метою вивчення досвіду, корисного для розроблення доктрин і програмних документів НАТО, покращення взаємодії держав-членів, у т. ч. щодо реагування на нові виклики, створені та функціонують

⁹ Civil Emergency Planning Committee. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm (дата звернення: 10.10.2021).

Центри передового досвіду НАТО¹⁰. Це міжнародні військові організації, які навчають і тренують керівників та спеціалістів із держав – членів НАТО та держав-партнерів, відповідно виконують важливу місію щодо поширення знань про поточні й імовірні виклики і загрози. Отримані завдяки роботі вказаних центрів висновки та досвід сприяють подальшій трансформації Альянсу.

Напрями, за якими утворені центри передового досвіду, відповідають потребам НАТО як в удосконаленні взаємодії у військовій галузі, так і у сферах кризового менеджменту, цивільного захисту та ін. Натепер функціонує 27 акредитованих НАТО центрів передового досвіду, серед яких: Центр цивільно-військового співробітництва в м. Гаазі (Нідерланди), Центр спільної кібероборони в м. Таллінні (Естонія), Центр протидії розвідувальній діяльності в м. Кракові (Польща), Центр кризового менеджменту і протидії катастрофам у м. Софії (Болгарія), Центр протидії тероризму в м. Анкарі (Туреччина), Центр енергетичної безпеки у м. Вільнюсі (Литва), Центр військової медицини у м. Будапешті (Угорщина), Центр моделювання і симулювання ситуацій у м. Римі (Італія), Центр стратегічних комунікацій у м. Ризі (Латвія) та ін. У Заяві за підсумками зустрічі на вищому рівні на саміті НАТО в Брюсселі 14 червня 2021 р. повідомляється про створення нових центрів передового досвіду НАТО, зокрема Центру стійкості – в Румунії та Центру у галузі космосу – у Франції [293].

Як зазначила С. Таррі, директорка Директорату оборонної політики і спроможностей НАТО, стійкість завжди була центральною ідеєю забезпечення миру та безпеки. В умовах складного і непередбачуваного безпекового середовища надзвичайно важливо бути готовими до загроз і викликів ще до того, як вони виявилися. Експертка вважає, що цього можливо досягти через об'єднання зусиль усього суспільства (принцип «whole-of-society»). С. Таррі також підкреслила, що для НАТО стійкість означає насамперед наявність ресурсів, інфраструктури та систем, які дозволяють Альянсу і суспільствам держав-членів продовжувати функціонувати в умовах широкого спектра загроз і небезпек: від природних катастроф до кібератак, від гібридних до збройних атак. Це здатність витримувати шок і бути готовими

¹⁰ NATO. Centres of Excellence. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68372.htm (дата звернення: 09.06.2021).

до несподіванок. Експертка стверджує, що базові рекомендації НАТО є основою для розроблення відповідних стандартів НАТО та частиною стратегії щодо реформування Альянсу до 2030 р. [353].

У програмі «НАТО – 2030: трансатлантичний порядок денний на майбутнє» («НАТО – 2030») йдеться про те, що «стійкість – це перша лінія оборони і має важливе значення для досягнення успіху НАТО у реалізації його трьох основних завдань – колективної оборони, кризового менеджменту, спільної безпеки» [297].

Аналізуючи офіційні документи НАТО, можна дійти висновку, що надані рекомендації цієї організації з питань забезпечення стійкості часто інтерпретуються в контексті посилення переважно оборонних спроможностей та кризового менеджменту, у т. ч. через запровадження концепції «всеохопної оборони» (*англ.* total/comprehensive defence), що передбачає залучення всіх цивільних, військових, державних та приватних установ, чіткий розподіл відповідальності й належну координацію дій до, під час та після кризової події у мирний і воєнний час. На це також звертає увагу Г. Ласконжаріас [279].

Й. Ходіклі, Г. Узкан, Х. Уздемір та інші дослідники стверджують, що нинішній підхід НАТО до стійкості полягає у забезпеченні цивільної готовності в контексті базових рекомендацій, а саме: яким чином індивідуальні та колективні спроможності дозволяють протистояти й відновлюватися після криз воєнного, цивільного, економічного, торговельного характеру, «абсорбувати» втрати і продовжувати функціонування так швидко й ефективно, як це можливо [249].

Як доводить набутий досвід протидії поширенню COVID-19, розвиток кризового менеджменту є важливим, але не винятковим елементом розбудови національної стійкості. Так, серед семи базових рекомендацій НАТО щодо стійкості, які передусім стосуються забезпечення цивільної готовності, передбачена здатність упоратися з великою кількістю постраждалих [295]. Проте більшість держав – членів Альянсу, маючи досить розвинені системи кризового менеджменту, спочатку зазнали значних труднощів під час протидії поширенню COVID-19, у т. ч. щодо забезпечення лікування й госпіталізації великої кількості хворих, безперебійного постачання товарів першої необхідності тощо. У той же час, за висновками Конференції ООН з торгівлі та розвитку (UNCTAD), чи не найбільшою проблемою для багатьох країн світу стала ймовірність розгортання повномасштабної

економічної кризи внаслідок запровадження жорстких обмежувальних заходів в умовах карантину та порушення безперервності важливих бізнес-процесів [376].

Ситуація з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) виявила низьку готовність багатьох країн світу до реагування на загрозу масштабної пандемії, засвідчила недосконалість національних систем кризового менеджменту, а також наявність суттєвих уразливостей у різних сферах, насамперед охорони здоров'я та біобезпеки [118]. Слід також зауважити, що оцінки масштабу загрози поширення COVID-19 та наслідків від запровадження обмежувальних карантинних заходів суттєво відрізнялися в різних країнах, як і комплекси заходів, що ними вживалися. У деяких державах до реалізації карантинних заходів були залучені, крім цивільних служб, також і військові, що загалом відповідає принципу всеохопної оборони (*англ.* total/comprehensive defence), який досить широко застосовується в державах – членах НАТО. Коронакриза спричинила в Альянсі дискусії про доцільність уточнення або розширення базових вимог Організації щодо забезпечення стійкості.

3.1.2. Базові вимоги НАТО щодо національної стійкості

Зобов'язання щодо посилення стійкості, затверджені главами держав і урядів на саміті НАТО у Варшаві в 2016 р., визначили сім базових вимог (основних напрямів) посилення стійкості, які передбачають необхідність забезпечення:

- безперервності врядування та надання критично важливих державних послуг;
- стійкого енергопостачання;
- здатності ефективно реагувати на неконтрольоване переміщення великої кількості людей;
- стійкого постачання води та продовольства;
- здатності ефективно реагувати на ситуації з масовими втратами серед населення;
- стійких систем цивільних комунікацій;
- стійких систем цивільного транспорту [295].

За офіційними даними НАТО, у 2017 р. на основі базових рекомендацій були розроблені критерії для проведення самооцінювання національної стійкості державами-членами [294]. З 2018 р. НАТО

проводить оцінювання загального стану стійкості Альянсу кожні два роки. Отримані оцінки є основою для формування напрямів подальшої роботи НАТО і надання підтримки членам Альянсу щодо підвищення рівня готовності за визначеними напрямами. У 2019 р. лідери НАТО визнали необхідність підвищення стійкості суспільства, а також критичної інфраструктури та енергетичної безпеки держав – членів НАТО. Також були взяті додаткові зобов'язання щодо забезпечення зв'язку, в тому числі 5G. У 2020 р. НАТО вжила необхідних заходів для того, щоб військова діяльність не сприяла поширенню COVID-19. Вивчаючи уроки пандемії COVID-19 та інших викликів, зокрема з боку нових технологій та зміни клімату, НАТО продовжує роботу щодо посилення стійкості держав-членів та їхніх суспільств [294].

Варто зауважити, що виділення окремих напрямів забезпечення стійкості, пов'язаних із суспільством і критичною інфраструктурою, є важливим і логічним кроком, оскільки відповідні об'єкти є різними за своєю природою. При цьому суспільство не може розглядатися як об'єкт критичної інфраструктури, проте може бути стійким (або нестійким) до різного роду загроз. Чіткість визначення об'єктів сприяє формуванню ефективних способів і методів посилення їх стійкості з урахуванням їх специфіки. Розроблення методичних і практичних рекомендацій щодо забезпечення стійкості в різних сферах має враховувати закономірності реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки, уроки з досвіду минулих подій, а також контекст сучасної безпекової ситуації та перспективи її розвитку.

Як зазначає директорка Директорату оборонної політики і спроможностей НАТО С. Таррі, держави-партнери використовують базові вимоги НАТО щодо стійкості для оцінювання рівня національної стійкості. За сприяння Альянсу держави-члени та держави-партнери можуть поширювати свій досвід і допомагати одна одній в оцінюванні ризиків, вивченні отриманих уроків, формувати плани та здійснювати інвестиції у сфері посилення готовності [353]. Слід зауважити, що Україна належить до числа держав – партнерів НАТО, які також беруть участь в оцінюванні національної стійкості та інших спільних із НАТО заходах у цій сфері.

Нині Альянс продовжує працювати над визначенням узгоджених вимог, процедур і критеріїв оцінювання національної стійкості. При цьому експерти зазначають, що хоча це питання стосується сфери

національної відповідальності, такий процес базується на спільних для держав-членів і їх партнерів цінностях – дотриманні принципів індивідуальної свободи, демократії, прав людини та верховенства права [344]. Після схвалення на Варшавському саміті НАТО семи базових вимог щодо стійкості в Альянсі постійно триває робота з удосконалення критеріїв їх оцінювання. Наразі основним методом є складання запитальників для самооцінювання.

Варто зазначити, що здатність держави забезпечити ефективне управління та надання критично важливих державних послуг, особливо в кризові періоди, має визначальне значення для національної безпеки в сучасних умовах підвищеної невизначеності та уразливості. З метою розвитку прийнятих на Варшавському саміті рішень 21-22 вересня 2016 р. у м. Варшаві (Польща) відбувся семінар «Досягнення базових вимог НАТО щодо безперервності державного управління», у якому взяли участь представники державних органів і експерти з держав – членів і партнерів НАТО. На семінарі з-поміж основних напрямів забезпечення безперервності державного управління були визначені такі:

- здатність приймати, роз'яснювати й реалізовувати рішення;
- необхідність виконання рішень у законний, ефективний і підзвітний спосіб, навіть у кризових умовах.

Також було підкреслено, що зниженню ризиків настання хаосу та дезорганізації в суспільстві під час криз сприяє не лише правильно організована й упорядкована у правовій площині система державного управління, передусім у сфері національної безпеки, а й своєчасно запроваджений комплекс заходів щодо її захисту від наслідків терористичних, інформаційних загроз, кібератак, природних катастроф, ворожих зовнішніх впливів тощо та ефективна міжвідомча взаємодія [292].

Наразі стосовно кожної базової вимоги щодо стійкості розроблені певні настанови й рекомендації. Зокрема, з питань *забезпечення безперервності урядування та надання критичних державних послуг* таким документом є Основи планування для держав щодо забезпечення безперервності урядування та надання критичних державних послуг (англ. Planning Framework for Nations on Assured Continuity of Government and Critical Government Services, AC/98-D(2019)0010(INV)).

Важливу інформацію щодо *забезпечення стійкого енергопостачання* містять, зокрема, такі документи НАТО: Керівництво для національних

органів влади щодо виявлення та оцінювання стійкості критичної національної інфраструктури та взаємозалежності у секторах зв'язку та енергетики (*англ.* Guidance for National Authorities to Identify and Assess Critical National Infrastructure Resilience and Interdependencies in the Communications and Energy Sectors, AC/98-D(2019)0009 (INV)), Керівництво з підвищення стійкості національних та транскордонних енергетичних мереж (*англ.* Guidance on Improving Resilience of National and Cross-Border Energy Networks, AC/98-D(2017)0005-REV1), Рекомендації та найкращі практики щодо захисту критичної інфраструктури у сфері постачання електроенергії, газу та нафти (*англ.* Recommendations and Best Practices on the Protection of Electricity, Gas and Oil Critical Infrastructure, AC/331-D(2017)0001).

У сфері забезпечення здатності ефективно реагувати на неконтрольовані переміщення великої кількості людей варті уваги такі документи НАТО: Політика щодо цивільної готовності до переміщення населення в умовах кризи та колективного захисту (*англ.* Policy on Civil Preparedness for Population Movements in Crisis and Collective Defence, PO(2017)0013), Керівництво з питань планування руху населення (*англ.* Planning Guidance for Nations on Population Movements, AC/98-D(2019)0011 (INV)).

Детальну інформацію з питань забезпечення стійкого постачання води та продовольства надають, зокрема, такі документи НАТО: Керівництво з питань забезпечення режиму постачання продовольчих та водних ресурсів (*англ.* Guidance on Security of Supply Arrangements for Food and Water Resources, AC/98-D(2019)0005-REV1), Керівництво національним органам влади щодо механізмів керованого постачання та розподілу (*англ.* Guidance to National Authorities on Managed Supply and Allocation Arrangements, AC/98-D(2019)0004), Керівництво національним органам влади щодо планування заходів із пом'якшення виявлених ризиків та уразливостей у секторах постачання продовольства і води (*англ.* Planning Guidance to National Authorities' to Mitigate Identified Risks and Vulnerabilities in the Food and Water Sectors, AC/98-D(2017)0002-REV1), Контрольний список для національних органів влади щодо пом'якшення виявлених ризиків та уразливостей у секторах постачання продовольства та води (*англ.* Checklist for National Authorities to Mitigate Identified Risks and Vulnerabilities in the Food and Water Sectors, AC/98-D(2018)0004-REV1).

У сфері забезпечення здатності ефективно реагувати на ситуації з масовими втратами серед населення доцільно взяти до уваги такі документи НАТО: Керівництво національним органам влади щодо планування інцидентів, що спричиняють катастрофічні масові втрати (*англ.* Guidance to National Authorities for Planning for Incidents Involving Catastrophic Mass Casualties, AC/98-D(2018)0002-REV1, multiref), Керівництво національним органам влади щодо забезпечення безпеки постачання та управління ланцюгами постачання (*англ.* Guidance to National Authorities for a Robust Security of Supply and Supply Chain Arrangements, AC/98-D(2019)0003-REV1, multiref), Рекомендації щодо посилення цивільно-військового співробітництва для подолання наслідків широкомасштабних ХБРЯ подій¹¹, пов'язаних з терактами (*англ.* Non-Binding Guidelines for Enhanced Civil-Military Cooperation to Deal with the Consequences of Large-Scale CBRN Events Associated with Terrorist Attacks, PO(2019)0054).

Важливі інформації щодо забезпечення стійких систем цивільних комунікацій присвячені, наприклад, такі документи НАТО: Керівництво НАТО щодо розроблення пріоритетних механізмів у сфері цивільних телекомунікацій (*англ.* Guidance on the Development of Priority Arrangements for Civil Telecommunications, AC/98-D(2017)0004-REV1).

Рекомендації і настанови у сфері забезпечення стійких систем цивільного транспорту надано в таких документах НАТО: Рекомендації щодо єдиних національних контактних осіб (*англ.* Guidance on Single National Points Of Contact, AC/98-N(2018)0006), Керівництво щодо надання підтримки союзникам у формуванні законодавства/стандартів щодо зміцнення транспортної інфраструктури і визначення оперативних протоколів щодо заборони/обмеження доступу до транспортних ресурсів (*англ.* Guidance to Assist Allies in Establishing Legislation/Standards for Strengthening Transport Infrastructure and Development of Operational Protocols to Deny/Limit Access to Transportation Resources, AC/98-N(2017)0055-REV1).

У 2021 р. базові вимоги й рекомендації щодо стійкості були суттєво поглиблені. У Заяві за підсумками зустрічі на вищому рівні на саміті НАТО в Брюсселі 14 червня 2021 р., серед іншого, зазначено, що

¹¹ ХБРЯ події – результати застосування засобів хімічної, біологічної, радіологічної, ядерної зброї.

стійкість має важливе значення для надійного стримування та оборони й ефективного виконання основних завдань Альянсу. НАТО підтвердило прихильність застосуванню всеохопного загальноурядового підходу (*англ.* whole-of-government approach) до підвищення стійкості держав-членів та їхніх суспільств і досягнення семи базових вимог НАТО щодо національної стійкості через посилення цивільно-військового співробітництва та цивільної готовності, щільнішої взаємодії з населенням, приватним сектором та неурядовими суб'єктами, а також через центри експертизи стійкості, створені союзниками. Стійкість Альянсу зміцнюватиметься також завдяки поглибленню співпраці з партнерами та іншими міжнародними організаціями [293].

У згаданій Заяві підкреслено важливість протидії гібридним загрозам. Зазначено, що у випадках гібридної війни може бути прийняте рішення про посилення на статтю 5 Вашингтонського договору як у випадку збройного нападу. НАТО та члени Альянсу продовжуватимуть готуватися, стримувати та захищатись від гібридних загроз, у т. ч. посилювати ситуаційну обізнаність та розширювати засоби протидії гібридним загрозам, розробляючи комплексні варіанти попередження та реагування [293].

На саміті НАТО в Брюсселі (2021) були прийняті Посилені зобов'язання щодо стійкості, які визначають подальші кроки, що мають бути зроблені найближчим часом. Метою таких заходів визначено зменшення уразливостей та забезпечення того, щоб військові Альянсу могли ефективно діяти в умовах миру, кризи та конфлікту. Відповідно до цього документа держави-члени мають сформувавши пропозиції щодо встановлення, оцінювання, перегляду та моніторингу розроблених на національному рівні цілей стійкості та планів їх імплементації [299].

У Посилених зобов'язаннях НАТО щодо стійкості було також зазначено, що загрози та виклики стійкості НАТО і держав-членів можуть походити як від державних, так і недержавних суб'єктів, мати різноманітні форми, передбачати використання різноманітних тактик та інструментів, серед яких: звичайні, нетрадиційні та гібридні загрози; теракти; кіберзлочинність; ворожа інформаційна діяльність, включно й дезінформація, спрямована на дестабілізацію суспільства та підриг спільних цінностей; спроби втручання у демократичні процеси та внутрішні справи. Заходи НАТО та держав-членів із посилення стійкості

будуть спрямовані, зокрема, на забезпечення та диверсифікацію ланцюгів постачання; забезпечення стійкості критичної інфраструктури (на суші, в морі, у космосі та в кіберпросторі) та ключових галузей, як-от: захист їх від шкідливої економічної діяльності; забезпечення від загроз, що зумовлені розвитком новітніх і проривних технологій; захист систем зв'язку нового покоління, технологій та прав інтелектуальної власності; забезпечення енергетичної безпеки та боротьбу з наслідками природних катастроф, які посилюються внаслідок зміни клімату [299].

У промові на Братиславськ о му форумі глобальної безпеки GLOBSEC 2021 заступник Генерального секретаря НАТО М. Джоане зазначив, що в нових зобов'язаннях НАТО щодо стійкості відповідна сфера діяльності трактується ширше, ніж раніше. Йдеться, зокрема, про реагування на наслідки зміни клімату, ризики для критичної інфраструктури, ланцюгів постачання, телекомунікацій або від прямих іноземних інвестицій. Водночас посадовець зазначив, що такий підхід не залишає без уваги інші важливі питання безпеки (*англ.* hard security). Нині НАТО працює над питаннями протидії гібридним загрозам, а також загрозам у кіберсфері, космічному просторі або з боку Китаю, Росії та інших держав, включно й конкуренцію за сировину, важливу для виробництва мікросхем. Також на Братиславському форумі підкреслювалась важливість чіткого розподілу відповідальності та поглиблення співпраці з питань розбудови стійкості між ЄС і НАТО [234].

У планах НАТО на майбутнє – розширити й скоординувати підходи до зміцнення стійкості, визначивши чіткіші цілі з відповідними критеріями та показниками, які мають бути досить гнучкими, що дозволить адаптувати їх до національних умов. Це сприятиме покращенню контролю та оцінюванню результатів з боку НАТО, підготовці рекомендацій державам-членам щодо посилення національної стійкості відповідно до потреб забезпечення колективної оборони [297].

Таким чином, спостерігається поступова зміна у підході НАТО до розбудови стійкості у напрямі розширення сфер цивільно-військової взаємодії та більшої уваги до питань суспільної стійкості. При цьому у відповідних практиках НАТО загалом реалізуються основні ідеї концепту стійкості у безпековій сфері щодо забезпечення здатності Альянсу та його членів і партнерів адаптувати свої політики до умов невизначеності, своєчасно виявляти й усувати уразливості, розвивати відповідні спроможності та взаємодію тощо.

3.2. Концептуальні підходи ЄС щодо формування стійкості Союзу та держав-членів

3.2.1. Зміни в стратегічних і програмних документах ЄС щодо забезпечення стійкості Союзу та держав-членів

Тривалий час питання стійкості у ЄС розглядалися переважно в контексті виконання Цілей сталого розвитку [385] (до 2015 р. – Цілей розвитку тисячоліття [386]), а основні заходи були спрямовані на розбудову стійкості держав поза межами ЄС до надзвичайних ситуацій і криз, пов'язаних зі зміною клімату, природними і техногенними катастрофами тощо.

Основні підходи до розбудови стійкості ЄС були викладені, зокрема, у низці документів, серед яких доцільно назвати: Висновки Ради ЄС щодо підходу до стійкості (*англ.* Council Conclusions on EU Approach to Resilience, 2013) [189], Повідомлення Європейської Комісії до Європейського Парламенту та Ради «Підхід ЄС до стійкості: засвоєння досвіду кризи у сфері продовольчої безпеки» (*англ.* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council The EU approach to resilience: learning from food security crises, 2012) [208], а також довідки Європейської Комісії: «Підхід ЄС до стійкості: засвоєння досвіду кризи у сфері продовольчої безпеки» (*англ.* The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises, 2014) [211], «Розбудова стійкості: підхід ЄС» (*англ.* Building resilience: the EU's approach, 2014, Building resilience: the EU's approach, 2016) [205; 206] та ін. Зважаючи на аналіз цих документів, можна припустити, що на момент їх прийняття в основу стратегічного підходу ЄС щодо стійкості були закладені такі положення:

- в умовах зростання частоти й інтенсивності катастроф та гуманітарних криз тяжкість їх наслідків для держав, що розвиваються, становить головну загрозу для довгострокового розвитку. Отже, існує нагальна необхідність допомогти людям та державам витримувати значні потрясіння та відновлюватись після них, тобто зміцнити їх стійкість. Інвестувати у стійкість вигідніше, ніж реагувати на кризи постфактум;
- доцільно зосереджувати основну увагу на вразливих місцях та усувати основні причини криз (особливо хронічну бідність), а

не наслідки проблем. Це потребує розроблення відповідної політики, яка охоплює кілька складників: оцінювання ризиків; ужиття заходів щодо зниження ризику, запобігання йому та пом'якшення його наслідків, забезпечення готовності; посилення спроможностей щодо швидкого реагування на кризи та відновлення після них;

- пріоритетні для ЄС напрями забезпечення стійкості: пом'якшення можливих наслідків природних і техногенних катастроф, а також подолання кризових ситуацій у слабких державах або державах, охоплених конфліктами. Різні контексти ситуації потребують диференційованого та цілеспрямованого підходу.

Загалом стійкістю у ЄС було визнано здатність людей, домогосподарств, громад, держав або регіонів вистояти, адаптуватися та швидко відновитися після стресів і шоків, таких як посуха, насильство, конфлікт чи стихійне лихо, без шкоди для довгострокового розвитку. На рівні офіційних документів були визначені керівні принципи надання підтримки ЄС для розбудови стійкості у партнерських державах, а також зазначено, що розбудова стійкості та визначення відповідних політичних, економічних, екологічних та соціальних пріоритетів є сферами національної відповідальності [189; 205; 206; 211; 219].

У 2012 р. Європейський Союз започаткував дві основні ініціативи щодо стійкості: Підтримка стійкості Африканського рогу (*англ.* Supporting Horn of African Resilience, SHARE) та Глобальний альянс за ініціативу стійкості – Сахель та Західна Африка (*фр.* l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience – Sahel et Afrique de l'Ouest, AGIR). Аналіз офіційних документів Євросоюзу є підставою стверджувати, що основними пріоритетами підтримки ЄС щодо розбудови стійкості держав, що розвиваються, є такі: адаптування до зміни клімату, зменшення ризиків надзвичайних ситуацій, підтримка сільського господарства, продовольчої безпеки та соціального захисту, подолання бідності, забезпечення доступу до медичних та освітніх послуг тощо [189; 205; 206; 211; 219]. У сфері гуманітарної допомоги ЄС було запроваджено «маркер стійкості» – усі гуманітарні проекти мають передбачати заходи щодо зменшення майбутніх ризиків, зміцнення здатності до подолання криз, зменшення обсягів майбутніх гуманітарних потреб [206].

У контексті формування безпекової і внутрішньої політики ЄС питання стійкості здебільшого раніше не порушувалися. Наприклад,

згадки про стійкість у Стратегії європейської безпеки «Безпечна Європа у кращому світі» (2003) відсутні [190].

Зміни, що відбулись у глобальному безпековому середовищі, особливо після 2014 р., засвідчили зростання кількості загроз, які постали перед Євросоюзом і його членами. Це потребувало перегляду підходів до формування зовнішньої і внутрішньої політики ЄС. Питання забезпечення стійкості як демократичних держав – членів ЄС, так і держав, розташованих на сході та півдні від ЄС, стали одними з основних пріоритетів, визначених Глобальною стратегією Європейського Союзу щодо зовнішньої політики та політики безпеки «Спільне бачення, спільна дія: сильніша Європа» (2016) (далі – Глобальна стратегія ЄС) [221]. Це зумовлено тим, що нині питання внутрішньої і зовнішньої безпеки перетинаються дедалі частіше.

Наразі бачення стійкості ЄС засноване на здатності держав-членів і Союзу загалом протистояти широкому спектру загроз, зберігаючи при цьому спільні демократичні цінності. Як ключові умови забезпечення національної стійкості ЄС розглядає сталий розвиток, економічну стабільність, належне врядування, захист прав людини.

У Глобальній стратегії ЄС згадані, зокрема, такі основні напрями і завдання у сфері зміцнення стійкості держав та їхніх суспільств і в самому ЄС, і в усій Європі:

- сприяння стійкості демократій держав-членів відповідно до спільних цінностей (повага та просування прав людини, основних свобод, верховенство права, справедливість, солідарність, рівність, недискримінація, плюралізм і повага до різноманітності);
- посилення стійкості критичної інфраструктури, мереж та послуг у кіберпросторі;
- посилення суспільної стійкості, зокрема через поглиблення відносин з громадянським суспільством, культурними організаціями, релігійними громадами, соціальними партнерами та ін.;
- інвестування у стійкість держав і суспільств, що розташовані на сході (до Середньої Азії) та півдні (до Центральної Африки) від ЄС, зокрема найближчих сусідів ЄС і держав походження й транзиту мігрантів та біженців;
- посилення енергетичної та екологічної стійкості [221].

Також у Глобальній стратегії ЄС визначено, що стійка держава – це безпечна держава, а безпека є основою процвітання та демократії. Але

для забезпечення безпечного сталого розвитку необхідно підтримувати не лише державні установи. У документі окреслено перехід до ширшого підходу – розуміння стійкості як поняття, що охоплює всіх людей і все суспільство, оскільки стійке демократичне суспільство, яке характеризується довірою до інституцій, та сталий розвиток становлять підґрунтя стійкої держави [221].

Водночас документом визначено, що цілеспрямовані підходи до стійкості, попередження та вирішення конфліктів у межах ЄС та за його межами вимагають глибшого усвідомлення ситуації, а реагування на кризи має відбуватися передусім на основі Спільної політики у сфері безпеки і оборони, гуманітарної допомоги, санкцій і дипломатії. У цьому контексті стійкість визначається як здатність держав і суспільств реформуватися задля того, щоб вистояти й успішно відновитися після внутрішніх або зовнішніх кризових ситуацій [221].

З прийняттям Глобальної стратегії ЄС стратегічний підхід до стійкості у зовнішніх діях ЄС було уточнено [219]. У Спільному комюніке Європейського Парламенту і Ради (2017) зазначено, що основними цілями надання підтримки ЄС третім державам у розвитку їх стійкості є посилення:

- здатності до адаптації держав, суспільств, громад та окремих людей до політичного, економічного, екологічного, демографічного чи соціального тиску з метою досягнення стабільності в реалізації цілей національного розвитку;
- спроможностей держави щодо реалізації, підтримання в умовах значного тиску або відновлення основних функцій та соціальної і політичної згуртованості у спосіб, який забезпечує демократію, верховенство права, права і свободи людини та сприяє у довгостроковій перспективі національній безпеці та прогресу;
- здатності суспільств, громад та окремих людей управляти можливостями й ризиками в мирний і стабільний спосіб, а також забезпечувати, підтримувати чи відновлювати життєдіяльність в умовах серйозного тиску [270].

У зазначеному документі йдеться про надання підтримки ЄС за напрямками зміцнення стійкості держави, суспільства та громад у державах-партнерах. При цьому розглядаються різні напрями забезпечення стійкості, включно економічну, соціальну, екологічну стійкість тощо.

Таким чином, нині ЄС використовує поняття стійкості у контексті державного будівництва, належного врядування, забезпечення безпеки і прав людини та сталого розвитку як усередині ЄС, так і в державах-партнерах. Після 2014 р. докладалися зусилля посилити безпековий компонент діяльності ЄС, а також спостерігалася тенденція до розширення співпраці ЄС із НАТО та ОБСЄ, передусім з метою протидії гібридним загрозам. Так, 8 липня 2016 р. було підписано Спільну декларацію Президента Європейської Ради, Президента Європейської Комісії та Генерального секретаря НАТО, у якій йшлося, зокрема, про необхідність об'єднання зусиль для протидії новим викликам та гібридним загрозам [272]. У 2017 р. було засновано Європейський центр передового досвіду з протидії гібридним загрозам (*англ.* European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Hybrid CoE) в м. Гельсінкі, Фінляндія¹². Це міжнародна організація у складі 31 держави – членів ЄС та/або НАТО, діяльність якої спрямована на посилення можливостей ЄС і НАТО з реагування на сучасні загрози міжнародній безпеці, насамперед гібридного типу.

З огляду на зростання мінливості та невизначеності у глобальному безпековому середовищі, а також зважаючи на поширення гібридних загроз, у державах ЄС дедалі активніше порушується питання про розширення напрямів розбудови національної й регіональної стійкості.

У спільній заяві Європейського парламенту і Ради ЄС (2016) були визначені основні цілі та завдання щодо протидії гібридним загрозам у державах – членах ЄС, зокрема це:

- усвідомлення природи гібридних загроз;
- організація механізму реагування на гібридні загрози;
- розбудова стійкості;
- попередження криз, реагування на них і відновлення після криз;
- посилення взаємодії з НАТО [271].

У цій заяві вказано, що гібридні загрози спрямовані на використання уразливостей держави й суспільства та підрив основних демократичних цінностей та свобод. З метою підвищення обізнаності щодо безпекової ситуації доцільно проводити моніторинг та оцінювання ризиків, які можуть бути спрямовані на уразливість ЄС. Було

¹² The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. URL: <https://www.hybridcoe.fi/about-us/> (дата звернення: 23.06.2021).

визнано за необхідне розробити методологію оцінювання ризиків у багатьох сферах: від авіаційної безпеки до фінансування тероризму та відмивання грошей. Також запропоновано провести опитування держав-членів щодо сфер, уразливих до гібридних загроз, з метою визначення проявів і показників останніх, які можна було би додати до механізмів раннього попередження та чинних механізмів оцінювання ризиків. Державам-членам запропоновано провести дослідження гібридних ризиків для виявлення ключових уразливостей, передусім для національних і пан'європейських структур і мереж [271].

У контексті створення механізму ЄС щодо реагування на гібридні загрози державам-членам запропоновано створити національні контактні пункти з гібридних загроз для забезпечення співпраці та безпечного зв'язку з відповідними структурами ЄС. Також визначена необхідність удосконалення спроможностей у сфері стратегічних комунікацій та їх координації [271].

У зазначеній спільній заяві Європейського парламенту і Ради ЄС (2016) були визначені такі основні напрями посилення стійкості:

- захист критичної інфраструктури (передусім систем енергопостачання, транспорту й інших ланцюгів постачання, супутникового зв'язку);
- розвиток оборонних спроможностей;
- захист систем охорони здоров'я та продовольчої безпеки;
- забезпечення кібербезпеки;
- недопущення фінансування протиправної діяльності, що створює гібридні загрози;
- протидія радикалізації та екстремізму;
- розбудова співпраці з третіми державами [271].

У листопаді 2016 р. Високий представник Європейського Союзу із закордонних справ та безпекової політики, Заступник Голови Європейської Комісії Федеріка Могеріні представила План імплементації заходів у сфері безпеки і оборони (*англ.* Implementation Plan on Security and Defence), який був затверджений Європейською радою у грудні того ж року. Документ визначив три стратегічні пріоритети діяльності ЄС:

- реагування на зовнішні конфлікти та кризи;
- розвиток спроможностей партнерів,
- захист ЄС та його громадян за допомогою зовнішніх дій.

Серед основних заходів були визначені, зокрема, такі: поглиблення співробітництва у військовій сфері, у т. ч. започаткування з 2017 р. скоординованого щорічного оборонного огляду (*англ.* Coordinated Annual Review on Defence, CARD); перегляд Плану розвитку спроможності (*англ.* Capability Development Plan, CDP); розвиток постійної структурованої співпраці (*англ.* Permanent Structured Cooperation, PESCO) для укріплення обороноздатності та цивільних спроможностей держав – членів ЄС; розвиток механізмів і сил швидкого реагування ЄС; створення органу планування і проведення військових операцій (*англ.* Military Planning and Conduct Capability, MPCC) на додаток до аналогічної структури у сфері планування цивільних операцій з кризового реагування (*англ.* Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC); розвиток партнерства у межах Спільної політики безпеки і оборони, включно й допомогу партнерам у розбудові національної стійкості та відповідних спроможностей [191].

Крім поглиблення співпраці між військовими і цивільними, у ЄС приділяється також значна увага налагодженню конструктивних відносин між державними та недержавними структурами, насамперед власниками об'єктів критичної інфраструктури. Проте чинні механізми взаємодії потребують удосконалення. На це, зокрема, звертають увагу В.-Д. Рьопке та Х. Сенкей, стверджуючи, що національні органи влади мають нормативно-правові акти і повноваження, але небагато прямих механізмів контролю, щоб впливати чи керувати постачанням у приватному секторі, крім випадків надзвичайної ситуації. Основна увага урядів приділяється забезпеченню безпеки та якості товарів і послуг, особливо продуктів харчування. Дослідники зазначають, що ЄС відіграє дуже важливу роль в архітектурі державного управління для цих секторів. Зокрема, директиви та правила ЄС визначають вимоги щодо планування на випадок надзвичайних ситуацій, що стосуються як держав-членів, так і комерційного сектору. У той же час, В.-Д. Рьопке та Х. Сенкей зауважують, що донедавна проблеми забезпечення безпеки та оборони в контексті захисту ланцюгів постачання та інфраструктури в умовах кризи не вважалися важливими. За висновком зазначених авторів, визначені механізми та процедури розроблені головним чином для екстремальних ситуацій, таких як війна, а не для конфліктів, наприклад, гібридного типу, які супроводжуються ескалацією геополітичної кризи, незалежно від прямого збройного конфлікту [344].

Нині у ЄС триває розроблення й упровадження документів, які регламентують різні аспекти комплексної протидії Євросоюзу новітнім загрозам. Зокрема, визначені основні цілі та завдання ЄС у сфері боротьби з дезінформацією [209]. Загалом спостерігається тенденція до посилення безпекового компонента політики ЄС в умовах зростання нестабільності й поширення нових викликів і загроз.

Боротьба з пандемією COVID-19 порушила нові питання у сфері кризового реагування та відновлення у ЄС. Спільна заява членів Європейської Ради, прийнята 26 березня 2020 р., закликала до визначення скоординованої стратегії виходу з коронакризи, комплексного плану відновлення та інвестування [212]. Пізніше у тому ж році був розроблений Механізм відновлення та стійкості (*англ.* Recovery and Resilience Facility), положення про який було затверджене Європейською Комісією 28 травня 2020 р. і погоджене Європейським Парламентом і Радою у грудні того ж року [192], а остаточно затверджене 12 лютого 2021 р. [217]. У межах цього Механізму сформований фонд фінансової допомоги, за рахунок якого передбачається надання позик та грантів на суму 672,5 млрд євро державам – членам ЄС для підтримки реформ з метою відновлення після кризи та посилення національної стійкості. Держави – члени ЄС мають розробити плани відновлення та стійкості, які визначають узгоджений національний пакет реформ та проекти державних інвестицій. Щоб скористатися підтримкою Механізму, ці реформи та інвестиції потрібно здійснити до 2026 р. [207].

Механізм відновлення та стійкості є складовою частиною програми стимулювання економіки ЄС після пандемії COVID-19 Next Generation EU¹³. Ця програма – тимчасовий комплекс заходів фінансової підтримки держав – членів ЄС, що спрямована як на негайне відшкодування негативних економічних та соціальних наслідків кризи, спричиненої пандемією, так і на вирішення довгострокових завдань розвитку ЄС, зокрема у сфері адаптації до зміни клімату, цифровізації економіки, збільшення стійкості та ефективного реагування на поточні та майбутні виклики. Програма має стати економічним каталізатором досліджень та інновацій у галузі технологій майбутнього (зокрема, розгортання ново-

¹³ Recovery plan for Europe. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en (дата звернення: 23.10.2021).

го покоління зв'язку 5G, розвитку мережевих інфраструктур, штучного інтелекту, цифровізації промисловості, відновлюваних джерел енергії, екологічного транспорту, енергоефективних будівель тощо), сприяти модернізації та прискоренню темпу розвитку економіки ЄС. Окрім того, виділені кошти дозволять провести насущні структурні реформи, необхідні для зміцнення стійкості ЄС.

Була розроблена Дорожня карта відновлення «На шляху до більш стійкої, стабільної та справедливої Європи». Крім заходів стимулювання економіки, цим документом також передбачено, що ключовою умовою для подолання кризи та відновлення є система управління, яка функціонує. На практиці це означає:

- забезпечення стійкості ЄС завдяки опрацюванню досвіду, набутого під час кризи, активній співпраці всіх держав – членів ЄС з неухильним дотриманням принципу субсидіарності;
- забезпечення ефективності ЄС через розвиток виконавчих спроможностей та вдосконалення скоординованого кризового управління;
- збереження базових принципів та цінностей ЄС (повага до верховенства закону та людської гідності) – найкращий спосіб забезпечити надійне й усебічне відновлення суспільства [215].

Зміцнення стійкості визначено головною метою політики «Східного партнерства» ЄС. Відповідні цілі закріплені у Спільній декларації саміту «Східного партнерства», який відбувся у грудні 2021 р., «Відновлення, стійкість і реформа»¹⁴. Цей документ зафіксував незмінні прагнення ЄС збудувати зону демократії, процвітання, стабільності та розширення співпраці з державами-партнерами на основі спільних цінностей, насамперед поваги до демократії, основних прав і свобод людини. У зазначеній Декларації встановлено низку цілей, котрі спрямовані на підвищення стійкості держав-партнерів і передбачають проведення або поглиблення ними певних реформ. Ці політичні цілі структуровані у дві групи:

- 1) управління: підзвітні інституції, верховенство права та безпека; стійкі, гендерно рівні, справедливі та інклюзивні суспільства; стратегічні комунікації;

¹⁴ Council of the European Union. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit “Recovery, Resilience and Reform”. Brussels, 15 December 2021. URL: <https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2021/12/20211215-eap-joint-declaration-en.pdf> (дата звернення: 23.12.2021).

- 2) інвестиції: стійка, стала та інтегрована економіка; стійкість до змін клімату та навколишнього середовища; стійкі цифрові трансформації.

У Декларації як пріоритетні зазначені такі напрями поглиблення співпраці та проведення реформ з метою зміцнення стійкості, розвитку й процвітання:

- забезпечення верховенства права, створення ефективного, прозорого та підзвітного державного управління на всіх рівнях влади;
- реформа правосуддя, захист прав людини;
- боротьба з корупцією, економічними злочинами, шахрайством, організованою злочинністю;
- прискорення цифрової трансформації завдяки інвестиціям у цифрову інфраструктуру та електронне урядування; забезпечення кіберстійкості, у т. ч. до гібридних загроз; створення в перспективі спільного міжнародного роумінгового простору, зниження тарифів на роумінг між ЄС та східними партнерами;
- розвиток співпраці між ЄС та східними партнерами у сфері боротьби з дезінформацією та маніпулюванням інформацією; посилення підтримки незалежних ЗМІ;
- посилення демократії, розвиток громадянського суспільства та залучення молоді, заохочення гендерної рівності, реформа освіти;
- розвиток системи охорони здоров'я, зміцнення протиепідемічної стійкості;
- забезпечення стійкої та розумної мобільності через полегшення легальної та трудової мобільності, протидію нелегальній міграції;
- зміцнення економічної стійкості через сприяння торговельно-економічній інтеграції, стимулювання інвестицій, полегшення доступу до фінансів, покращення транспортного сполучення та інвестування в людей і розвиток знань;
- підвищенням екологічної та кліматичної стійкості завдяки посиленню «зелених» і цифрових трансформацій, забезпеченню інвестицій та посиленню співпраці у сфері адаптації до зміни клімату, зміцнення біорізноманіття; забезпечення кліматичної нейтральності в 2050 р. через поступову відмову від вугілля; зменшення вуглецевого сліду та подальше посилення інклюзивного сталого розвитку в енергетичному секторі;

- запобігання використанню газу як зброї чи геополітичного ва-
желя, посилення ядерної безпеки та ін.

Визначені в документі політичні цілі підкріплюватимуться економічним та інвестиційним планом, у якому будуть зафіксовані національні ініціативи, які реалізовуватимуться з кожною із країн-партнерів за рахунок фінансової підтримки з боку Євросоюзу (загальний обсяг – 2,3 млрд євро з потенціалом мобілізації до 17 млрд євро за рахунок державних та приватних інвестицій).

Отже, заходи ЄС щодо подолання наслідків кризи, спричиненої пандемією COVID-19, та забезпечення подальшого розвитку значною мірою спрямовані на посилення стійкості ЄС у різних сферах, а також держав-членів, держав-партнерів та їхніх суспільств. У запропонованих підходах втілено такі характерні риси концепту стійкості у безпековій сфері, як рух (у вигляді здатності ЄС, держав-членів і держав-партнерів до реформування та посилення спроможностей) і незмінність (збереження базових принципів та цінностей ЄС).

3.2.2. Організація системи цивільного захисту й реагування на надзвичайні ситуації в державах – членах ЄС

У контексті розбудови національної стійкості держави ЄС значну увагу приділяють забезпеченню готовності та управлінню ризиками надзвичайних ситуацій у сфері цивільного захисту [122]. Це зумовлено тим, що повністю уникнути більшості з надзвичайних ситуацій неможливо (особливо тих, які мають природне походження), але можна зменшити їх негативні наслідки для суспільства і держави. Ураховуючи те, що первинне реагування на загрози й кризові ситуації має відбуватися безпосередньо на місці їх виникнення, важливе значення має організація цивільного захисту і забезпечення готовності до реагування на загрози й кризові ситуації на регіональному та місцевому рівнях. Важливу роль у системах забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад у державах – членах ЄС відіграють місцеві та регіональні органи влади. Порядком взаємодії різних суб'єктів забезпечення стійкості та вжиття заходів щодо реагування на загрози регулюється не лише національним законодавством, а й законодавством ЄС, а також міжнародними угодами.

Зокрема, важливе значення для регулювання відносин у зазначеній сфері має Сендайська рамкова програма зменшення ризиків

надзвичайних ситуацій на 2015–2030 роки [393]. Євросоюз узяв на себе провідну роль у переговорах щодо її укладання та підтримує всі держави (й ті, що є членами ЄС, й ті, що до нього не входять) у їхньому прагненні досягнути встановлених цільових показників. У червні 2016 р. Європейська Комісія прийняла План дій із втілення Сендайської рамкової програми зменшення ризиків надзвичайних ситуацій (2016) і визначила відповідні фінансові інструменти [204]. Заходи, передбачені зазначеним Планом, вживаються у державах ЄС на всіх рівнях і передбачають, зокрема: збирання та обмін даними про втрати і збитки від надзвичайних ситуацій, обмін досвідом, сприяння налагодженню партнерських відносин між державним і приватним секторами з питань управління ризиками, забезпечення розвитку інфраструктури в містах, реалізацію державних програм з управління ризиками та створення необхідних спроможностей.

У низці держав ЄС місцеві та регіональні органи влади несуть правову й політичну відповідальність за захист населення. Зазвичай вони є першим рівнем державного управління у сфері реагування й ліквідації наслідків стихійних лих. Імплементация Сендайської рамкової програми на рівні ЄС сприяє успішному досягненню місцевими та регіональними органами влади цілей зі зменшення ризиків і розбудови спроможностей для подолання наслідків надзвичайних ситуацій.

Також у ЄС діє Механізм цивільного захисту (*англ.* EU Civil Protection Mechanism). Згідно зі статтею 214 Лісабонського договору ЄС має низку зобов'язань щодо захисту та надання допомоги жертвам стихійних або техногенних катастроф у всьому світі. Договір передбачає підтримку та координацію систем цивільного захисту держав-членів (стаття 196), а також надає повноваження інституціям ЄС визначати необхідні для цього заходи [220]. Окремі питання функціонування згаданого Механізму визначені Рішенням Європейського Парламенту та Ради № 1313/2013/ЄС від 17 грудня 2013 р. про Механізм цивільного захисту ЄС [216].

Серед інших документів, якими врегульовані аспекти взаємодії держав ЄС у сфері цивільного захисту та надання відповідної допомоги, слід зазначити Регламент Європейської Ради 2016/369 від 15 березня 2016 р. щодо надання екстреної допомоги у ЄС [214], Регламент Європейського Парламенту та Ради № 2021/888 від 20 травня 2021 р. щодо Європейського корпусу солідарності [218], Регламент

Європейської Ради № 1257/96 від 20 червня 1996 р. щодо гуманітарної допомоги [213] та ін.

Основною організаційною структурою Механізму цивільного захисту ЄС є Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (*англ.* Emergency Response Coordination Centre, ERCC). Він узгоджує питання надання допомоги країнам, що постраждали від надзвичайних ситуацій, зокрема стосовно виділення матеріальних ресурсів та спеціалізованого обладнання, проведення експертизи, формування й відрядження груп цивільного захисту. Центр координує взаємодію між усіма державами – членами ЄС, шістьма додатковими державами – учасницями Механізму, Великою Британією, країною, що постраждала, та експертами з питань цивільного захисту й гуманітарних питань. Центр працює цілодобово і може надати допомогу будь-якій державі ЄС чи поза його межами у випадку масштабної катастрофи за запитом національних органів влади або уповноваженого органу ООН.

Узгоджена реакція на техногенні катастрофи та природні небезпеки на європейському рівні дає змогу уникати дублювання зусиль із надання допомоги та забезпечити відповідність допомоги потребам тих, хто постраждав. Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації може безпосередньо зв'язуватися з національними органами цивільного захисту країни, яка потребує допомоги, а також фінансово підтримувати перевезення сил і засобів цивільного захисту до країни, що постраждала.

Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації має власний портал¹⁵, на якому детально розповідається про його діяльність та подана інша слушна інформація. Зокрема, на порталі розміщено путівник з питань цивільного захисту ЄС та держав – учасниць Механізму (*англ.* Vademecum)¹⁶. У ньому міститься інформація про організацію цивільного захисту та загальний огляд заходів, що вживаються державами – членами Механізму та на рівні ЄС для подолання надзвичайних ситуацій і їх наслідків, які можуть бути спричинені природними катастрофічними подіями, такими як: землетруси, зсуви, лісові пожежі, повені, посухи, снігові бурі, приливні хвилі, та/або людською діяльністю, наприклад, масштабними аваріями (у т. ч.

¹⁵ Emergency Response Coordination Centre. URL: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/> (дата звернення: 13.06.2021).

¹⁶ Vademecum – Civil Protection home. URL: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/index.html> (дата звернення: 13.06.2021).

на виробництві, зокрема пов'язаному з хімікатами), соціальними заворушеннями, тероризмом тощо. *Vademecum* є джерелом інформації для професіоналів, які працюють у сфері цивільного захисту на національному, регіональному та місцевому рівнях, волонтерів та неурядових організацій, представників громадськості.

Таким чином, діяльність у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту у ЄС організована за принципами субсидіарності та широкої взаємодії, які є одними з ключових у забезпеченні національної стійкості. Нині в багатьох країнах ЄС практикується всеохопний системний підхід до забезпечення готовності й реагування на загрози широкого спектра, відповідно до якого питання цивільного захисту населення, кризового менеджменту розглядаються в комплексі з іншими аспектами забезпечення національної безпеки та стійкості.

Загалом у концептуальному підході ЄС щодо забезпечення стійкості спостерігаються певні зміни стосовно спрямування більших зусиль на посилення стійкості Союзу та його членів, а не на зовнішні дії та допомогу державам, що розвиваються. Також відбулися зміни стосовно посилення оборонного та безпекового компонентів політики ЄС водночас із подальшим розвитком кризового менеджменту та забезпеченням сталого розвитку.

3.3. Рекомендації ООН, ОЕСР та інших міжнародних організацій щодо формування національної стійкості

3.3.1. Забезпечення сталого розвитку та стійкості в ООН

Забезпечення сталого розвитку в сучасному світі значною мірою спирається на формування стійкості в ключових галузях економіки та сферах суспільних відносин. Зважаючи на прийняті на рівні *Організації Об'єднаних Націй* (ООН) підходи щодо визначення сталого розвитку, слід зазначити, що ключовими складовими частинами цього процесу є економічне зростання, соціальна інклюзія і захист природного середовища [385]. Водночас сталий розвиток неможливий без забезпечення миру та безпеки, а також налагодження продуктивної співпраці на міжнародному рівні [115]. Це підтверджується, зокрема, й вибором пріоритетів у діяльності ООН, що мають критично

важливе значення для подальшого розвитку, а саме: люди, планета, процвітання, мир, партнерство. Вони були визначені в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Трансформуючи наш світ: Порядок денний для сталого розвитку до 2030 року» (2015) [385].

Зв'язки між питаннями стійкості й сталого розвитку втілюються в сучасних стратегічних документах провідних держав та їх союзів. Зокрема, у Глобальній стратегії Європейського Союзу щодо зовнішньої політики та політики безпеки (2016) простежується тенденція розглядати стійкість крізь призму сталого розвитку [221].

Важливе значення мають цілі та завдання ООН, якими визначається порядок дій держав і міжнародних організацій у сфері сталого розвитку та стійкості. У 2000 р. на Саміті ООН 189 держав прийняли «Декларацію тисячоліття», погоджену Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН (2000). У цьому документі визначені вісім цілей розвитку як глобальні рамки цінностей, принципів і основних чинників розвитку до 2015 р., а саме: ліквідувати абсолютну бідність і голод; забезпечити загальну початкову освіту; сприяти гендерній рівності та розширенню прав жінок; скоротити дитячу смертність; поліпшити охорону материнського здоров'я; боротися з ВІЛ/СНІДом, малярією та іншими захворюваннями; забезпечити екологічну стійкість; сформувати всесвітнє партнерство з метою розвитку [386]. Усі цілі та завдання охоплювали переважно ключові для сталого розвитку сфери – економічну, гуманітарну та екологічну.

По завершенню терміну дії Цілей розвитку тисячоліття у вересні 2015 р. у рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку, на якому було визначено Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року і затверджені 17 Цілей сталого розвитку (ЦСР) та 169 завдань, які необхідно виконати для їх досягнення [385]. Затверджені цілі й завдання спрямовані на вирішення багатьох проблемних питань у різних сферах – соціальній, економічній, гуманітарній, енергетичній, екологічній, безпековій та ін. Порівнюючи Цілі сталого розвитку з Цілями тисячоліття, зауважимо, що перелік сфер і завдань у новому документі значно розширено. Як визначено у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Трансформуючи наш світ: Порядок денний для сталого розвитку до 2030 року» (2015), держави – члени ООН узяли на себе амбітні зобов'язання щодо переходу світу на стійкий та стабільний шлях розвитку [385].

Аналізуючи визначені чинними документами ООН цілі і завдання у сфері сталого розвитку, можна дійти висновку, що вони сприяють зміцненню національної стійкості, у т. ч. вдосконаленню кризового менеджменту, оскільки визначають, серед іншого, низку заходів щодо підвищення стійкості систем енергопостачання й транспорту, а також усунення підстав для виникнення суперечностей у суспільстві.

Цілі сталого розвитку встановлюють орієнтири для формування політики, а також здійснення фінансування за відповідними напрямками діяльності Програми розвитку ООН (ПРООН), яка є основним агентством ООН з питань розвитку і надає підтримку національним урядам щодо адаптації та імплементації ЦСР. Інші установи та організації ООН (зокрема, Група Світового банку, Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Міжнародна організація праці (МОП), Продовольча і сільськогосподарська організація Об'єднаних Націй (ФАО), Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Програма «ООН-жінки», Управління ООН з питань зменшення небезпеки стихійних лих та ін.) також керуються Цілями сталого розвитку ООН, формуючи й реалізуючи програми у сфері своєї відповідальності.

У травні 2016 р. відбувся Світовий гуманітарний саміт, який у розвиток Порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року визначив Порядок денний для людства. У документі сформульовані п'ять ключових напрямів діяльності:

- глобальне лідерство для запобігання та припинення конфліктів, що передбачає прийняття відповідних політичних рішень, єдність цілей, стабільність управління та інвестиції в мирний розвиток суспільства;
- дотримання норм, які захищають людство, що передбачає мінімізацію людських страждань та захист цивільного населення у спосіб дотримання та посилення норм міжнародного права;
- не залишати нікого у біді, що передбачає надання допомоги всім у випадках конфліктів, надзвичайних ситуацій, уразливості та ризику;
- змінювати якість життя людей – перехід від надання допомоги до усунення причин виникнення відповідної потреби, що передбачає зміцнення місцевих спроможностей, прогнозування та подолання розривів у людському розвитку;
- інвестування в людський розвиток [391].

Визначені в документі заходи містять значний потенціал для зміцнення стійкості різних держав світу, передусім тих, що розвиваються. Зокрема, Порядком денним для людства передбачена необхідність розвитку систем раннього виявлення та попередження ризиків, спроможностей держави щодо аналізу й управління ризиками, а також систем запобігання й реагування на загрози, реалізації комплексного підходу до реагування на широкий спектр ризиків і загроз одночасно, посилення цивільного захисту та взаємодії з населенням тощо [391].

Важливим напрямом діяльності ООН у контексті посилення стійкості держав є надання підтримки в діяльності зі зменшення ризиків надзвичайних ситуацій. Зокрема, на Всесвітній конференції, що відбулася 14–18 березня 2015 р. у Сендаї (Японія), держави – члени ООН прийняли Сендайську рамкову програму зменшення ризиків надзвичайних ситуацій на 2015–2030 роки [393]. Ця глобальна угода спрямована на зміцнення соціальної та економічної стійкості через пом'якшення негативних наслідків зміни клімату, антропогенних катастроф і стихійних лих.

До Сендайської рамкової програми діяли Йогогамська стратегія задля безпечного світу (1994) [396], яка містила рекомендації щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення готовності до них та пом'якшення їх наслідків, а пізніше – Хіогська рамкова програма дій на 2005–2015 роки: розбудова стійкості держав і громад до надзвичайних ситуацій [392], у якій пропонувався стратегічний системний підхід до зниження уразливостей і ризиків надзвичайних ситуацій, а також було визначено способи зміцнення стійкості держав і суспільств до надзвичайних ситуацій.

Слід зауважити, що заходи, визначені Сендайською рамковою програмою, доповнюють ті, що містяться в інших міжнародних документах. Серед них, наприклад, Порядок денний щодо сталого розвитку до 2030 року [385], Паризька кліматична угода [394], Зобов'язання щодо дій, взяті на Всесвітньому гуманітарному саміті ООН у травні 2016 р. у Стамбулі (Туреччина) [420], Нова програма розвитку міст – підсумковий документ Конференції ООН із житла і сталого міського розвитку, що відбулась у жовтні 2016 р. в м. Кіто (Еквадор) [384] та ін.

У 2017 р. був переглянутий і уточнений План дій ООН «Щодо зниження ризиків для стійкості на шляху до інформованого та інтегрованого підходу до сталого розвитку» [395]. Цей документ є внеском ООН

у забезпечення реалізації Сендайської рамкової програми та сприяє реалізації інтегрованого підходу до виконання завдань Порядку денного щодо сталого розвитку до 2030 року.

З формуванням змін у глобальному безпековому середовищі, зокрема після того, як у 2014 р. Російська Федерація, що є постійним членом Ради Безпеки ООН (РБ ООН), розпочала гібридну агресію проти України, ООН стала приділяти більше уваги безпековим питанням. Так, у квітні 2014 р. була прийнята Резолюція РБ ООН щодо забезпечення міжнародного миру та безпеки й реформування сектору безпеки. У документі, серед іншого, підкреслюється важливість реформи сектору безпеки для стабілізації та відновлення держав після конфлікту й додавання відповідних питань до мандатів миротворчих операцій ООН і спеціальних політичних місій. Також зазначено, що реформа сектору безпеки повинна узгоджуватися з іншими широкими національними політичними процесами, містити різні аспекти суспільного розвитку, у т. ч. залучення до політичних процесів і державного управління громадянського суспільства, що закладає основи стабільності та миру на основі національного діалогу та зусиль щодо примирення та спільного вирішення проблем. Підкреслюється важливість комплексного реформування сектору безпеки з метою налагодження ефективнішої взаємодії та інтеграції сил поліції, оборони, управління кордонами та безпекою на морі, цивільного захисту тощо, а також розбудови спроможностей, які сприятимуть посиленню стійкості громад, а також установ, відповідальних за нагляд і управління [387].

Варто зауважити, що заходи, які сприяють зміцненню національної стійкості, визначені й в інших документах РБ ООН. Зокрема, у Резолюції РБ ООН 2341 (2017) [388], а також резолюціях 2395 (2017) [389] та 2396 (2017) [390], йдеться про посилення стійкості до терористичних атак, що передбачає, серед іншого, ужиття належних заходів у сфері цивільного захисту, забезпечення громадської безпеки, захисту економіки держави та добробуту населення, надійності та стійкості критичної інфраструктури. Крім того, порушуються питання про необхідність налагодження широкої експертної співпраці з питань оцінювання ризиків і спроможностей у сфері протидії тероризму, у т. ч. із залученням наукових установ і громадянського суспільства.

Загалом підхід ООН щодо посилення стійкості держав спрямований на викорінення умов, що породжують їх уразливість. Зокрема,

йдеться про подолання голоду, бідності, нерівності за будь-якими ознаками, забезпечення належних медичних та освітніх послуг, адаптування до зміни клімату, зменшення ризиків надзвичайних ситуацій, забезпечення примирення і порозуміння тощо. Відповідно до цих пріоритетних напрямів діяльності установи та програми ООН розробляють і реалізують програми цільової допомоги державам, які її потребують. Серед програм з різних аспектів розбудови стійкості, реалізованих за підтримки ООН та її організацій, у контексті дослідження на увагу заслуговують такі:

- Програма стійкості Сомалі – ФАО (термін дії: 01.11.2014 – 31.10.2015, бюджет: 1,69 млн дол.). Мета – надання підтримки домогосподарствам та громадам, що отримують допомогу, задля диверсифікації джерел їх доходів і стратегій існування, збільшення стійкого виробництва продуктів харчування або відновлення виробничого потенціалу в умовах хронічного тиску або шоків [223];
- інтегровані програми розбудови регіональної стійкості у відповідь на кризу в Сирії – на загальну суму 8,4 млрд дол.; об'єднують різні організації та програми ООН, недержавні установи та інших партнерів. Мета – забезпечення стабільності в Сирії, вирішення масштабної проблеми біженців з цієї країни, нарощування стійкості сусідніх держав, що передбачає посилення національних спроможностей Йорданії, Лівану, Туреччини, Іраку та Єгипту для подолання наслідків кризи та виходу з неї [379; 383];
- Програма профілювання стійкості міста – Програма ООН з населених пунктів. Мета – підвищення обізнаності, обмін знаннями, участь у технічній співпраці з містами у всіх сферах планування, управління та функціонування міст та ін. [382].

Варто додати, що держави зазвичай формують плани забезпечення національної стійкості з урахуванням зобов'язань, визначених угодами та іншими документами ООН.

3.3.2. Проєкти ОЕСР та інших міжнародних організацій у сфері розбудови національної стійкості

Для *Організації економічного співробітництва та розвитку* (ОЕСР) стійкість означає, що держави можуть краще переживати екологічні, політичні, економічні та соціальні шоки і стреси [317]. Це

передбачає здатність окремих людей, громад, держав та їх установ поглинати шоки та відновлюватися після них, водночас позитивно адаптуватися й трансформувати свої структури та засоби життєзабезпечення в умовах довгострокових змін та невизначеності [324]. Питання розбудови стійкості перебуває у фокусі цієї організації після світової фінансової кризи 2008–2009 рр. Основними напрямками діяльності ОЕСР у сфері підвищення стійкості є такі:

- надання рекомендацій щодо того, як спільно оцінювати ризики (із політичними групами, донорами, державами та місцевим населенням) завдяки адаптації систем і методик, які донори використовують для оцінювання ризиків в інших країнах;
- надання рекомендацій щодо необхідних стимулів для використання результатів спільного оцінювання ризиків у розробленні відповідної політики, стратегій і програм підвищення стійкості щодо певних ризиків;
- збирання та поширення кращих практик щодо посилення стійкості за різними компонентами;
- розроблення рекомендацій щодо налагодження комунікацій стосовно аналізу ризиків та результатів виконання програм зі стійкості [324].

Наразі формування планів діяльності ОЕСР у сфері зміцнення стійкості відбувається з урахуванням цілей і завдань, визначених Порядком денним у сфері сталого розвитку до 2030 року [385] та Порядком денним для людства [391]. Зокрема, пріоритетами такої діяльності ОЕСР визначені:

- підвищення рівня узгодженості між гуманітарними діями, процесами розвитку, забезпечення миру та державотворення;
- зосередження уваги на найбільших уразливостях держав і суспільств;
- інвестування в кризове управління;
- реалізація контекстно-специфічного підходу: для кращого розуміння причин виникнення уразливостей та адекватного реагування на них актори, що беруть участь у процесах забезпечення людського розвитку, миру та державотворення, мають запропонувати єдине розуміння ризиків, спроможностей та уразливості у конкретному контексті та поінформувати про плани реагування, відновлення й розвитку [323].

Уже розроблена низка рекомендацій ОЕСР щодо забезпечення стійкості, які стосуються, зокрема, таких аспектів:

- здійснення аналізу стійкості систем [317];
- розбудови стійкості держави у складних умовах [316];
- зміцнення стійкості економіки, суспільства, інституцій та екологічної стійкості [320];
- зміцнення стійкості міст [322] тощо.

У цих рекомендаціях значна увага приділяється питанням оцінювання ризиків та організації відповідної роботи на основі широкої співпраці, виявлення уразливостей держави та суспільства, розроблення стратегічних і програмних документів щодо зміцнення національної стійкості з урахуванням отриманих результатів оцінювання та аналізу тощо. Наприклад, з використанням розробленої фахівцями ОЕСР методології аналізу стійкості систем реалізовано низку проєктів, які дозволили виявити основні уразливості у різних державах і підготувати практичні рекомендації щодо зміцнення національної стійкості.

Питання забезпечення стійкості в різних сферах досліджують інші відомі міжнародні організації.

Так, **Всесвітній економічний форум** (ВЕФ) приділяє значну увагу дослідженням національної стійкості та розробленню рекомендацій щодо її формування. Зокрема, у щорічній доповіді «Глобальні ризики 2013» було запропоновано методологію оцінювання національної стійкості до глобальних ризиків [409]. У щорічній доповіді «Глобальні ризики 2016» були визначені способи зміцнення національної стійкості через ефективне лідерство та інституційні цінності [414]. Наприклад, у документі наголошувалося на необхідності чіткого визначення ролей та обов'язків для ефективного реагування на кризові ситуації, забезпечення готовності через проведення навчань, тренувань, а також планування заходів; формування необхідних якостей лідерів у сфері кризового менеджменту, зокрема здатності швидко і прозоро приймати рішення, протидіяти корупції, підтримувати високий рівень довіри з боку населення; створення експертних мереж, які дозволяють передбачати і аналізувати ризики та їх наслідки, що сприяє ефективному управлінню ризиками; створення культури інтегрованого управління ризиками та багаторонних партнерських відносин.

У доповіді «Огляди стійкості» [416] розроблені рекомендації щодо зміцнення стійкості держави та суспільства до криз водозабезпечення внаслідок зміни клімату, масштабних вимушених міграцій та кібератак. У межах окремих досліджень для Всесвітнього економічного форуму експерти аналізували також уразливості певних держав до окремих ризиків (зокрема, Непалу [411], країн Латинської Америки [410], країн Західної Африки [240], Канади [224] та ін.) та розробляли рекомендації щодо зміцнення відповідних видів їх специфічної стійкості.

Значна увага в дослідженнях Всесвітнього економічного форуму приділяється питанням кіберстійкості. Так, у доповіді «Системи кіберстійкості: безпечний та надійний ФінТех» досліджувалися питання кібербезпеки та кіберзахисту фінансових систем [417], у «Посібнику з питань кіберстійкості для державно-приватної взаємодії» – архітектуру приватно-державного партнерства в означеній сфері [412].

Останнім часом оприлюднено низку звітів Всесвітнього економічного форуму щодо відновлення після пандемії COVID-19 та пошуку способів зміцнення національної стійкості. У дослідженні «Принципи посилення глобальної співпраці» стверджується, що відновлення сьогодні та посилення стійкості до загроз завтра потребують глобальної взаємодії із залученням багатьох зацікавлених сторін. Також, за висновками експертів ВЕФ, важливими для зміцнення національної стійкості є промоція миру та безпеки, поглиблення державно-приватного партнерства, недопущення дискримінації за будь-якими ознаками та подальшого соціального розшарування світу, відновлення сталого розвитку тощо [415].

У порядку денному Мережі рад глобального майбутнього Всесвітнього економічного форуму на 2020–2021 рр. передбачено проведення низки досліджень за різними напрямками зміцнення національної стійкості, зокрема щодо кіберзагроз, загроз на кордоні, а також формування стійких бізнес-моделей у різних галузях, нових підходів до визначення крихкості та стійкості держав тощо [413].

У доповіді Всесвітнього економічного форуму «Глобальні ризики 2021» на основі вивчення досвіду протидії пандемії COVID-19 зазначено, що уроки, отримані з цієї кризи, дають уявлення не лише про те, як краще підготуватися до наступної пандемії, а й

передусім про те, як посилити процеси управління ризиками, відповідні спроможності та культуру спілкування. З огляду на це експерти ВЕФ запропонували чотири основні напрями зміцнення стійкості держав, бізнесу та міжнародної спільноти: 1) визначення аналітичних рамок, які пропонують цілісне та системне бачення ризиків і їх наслідків; 2) інвестування у найбільш масштабні та руйнівні ризики («чемпіони ризиків») та заохочення до активних дій і співпраці національних урядів та міжнародного співтовариства; 3) покращення комунікацій щодо ризиків, боротьба з дезінформацією; 4) розвиток нових форм державно-приватного партнерства щодо готовності до ризиків [419].

До міжнародних організацій, які вивчають питання забезпечення стійкості в різних сферах, належить також і **Організація з безпеки і співробітництва в Європі** (ОБСЄ), котра порушує питання стійкості місцевих громад щодо припливу мігрантів [328], інституцій – щодо корупції [326], зниження ризиків надзвичайних ситуацій [325] тощо.

Загалом результати аналізу діяльності провідних міжнародних організацій та союзів держав дозволяють стверджувати, що всі вони певною мірою зачіпають у своїй діяльності питання зміцнення стійкості держави, суспільства, громад та ін. Сфера досліджень, добір об'єкта стійкості, спрямованість відповідної практичної роботи багато в чому залежать від спеціалізації міжнародної організації, кваліфікації та досвіду залучених експертів. Основними видами діяльності міжнародних організацій щодо розбудови національної стійкості є дослідження чинних практик, проведення аналізу й розроблення рекомендацій для держав-членів та партнерів або надання експертної, організаційної, фінансової та іншої підтримки державам, які цього потребують.

Відмінності у концептуальних підходах зазначених міжнародних організацій та союзів держав до забезпечення національної стійкості, що спостерігаються протягом останніх років, наведені в *табл. 3.1*.

Як свідчить аналіз документів і практик провідних міжнародних організацій і союзів держав, перегляд їх концептуальних підходів до розбудови національної стійкості відбувається під впливом певних подій, які здійснюють найбільший вплив на сферу їх основної діяльності, або змін у глобальному безпековому середовищі.

Таблиця 3.1

Основні цілі та концептуальні підходи провідних міжнародних організацій і союзів до розбудови національної стійкості

| Міжнародні організації, союзи | Підхід до забезпечення стійкості, який застосовувався раніше | Зміни у підході до забезпечення стійкості, що спостерігаються останнім часом | Основні цілі щодо забезпечення стійкості |
|-------------------------------|--|---|--|
| НАТО | Стійкість як складова частина колективної оборони й стримування | Розширення сфер цивільно-військової взаємодії; більше уваги – до питань суспільної стійкості | Адаптування до умов невиваженості; своєчасне виявлення та усунення уразливостей; розвиток відповідних спроможностей та взаємодії |
| ЄС | Стійкість у контексті сталого розвитку та переважно в зовнішньому вимірі (надання підтримки державам, що розвиваються, слабким або охопленим конфліктами, щодо розбудови їх стійкості) | Реалізація широкого підходу до розбудови стійкості; більше уваги – посиленню стійкості держав-членів і партнерів, а також самого ЄС; посилення оборонної та безпекової складових частин політики ЄС як напрямів збільшення потенціалу стійкості | Забезпечення: <ul style="list-style-type: none"> – здатності держав-членів і Союзу в цілому протистояти повному спектру загроз, зберігаючи при цьому спільні демократичні цінності; – довіри до інституцій; – сталого розвитку; – належного врядування; – здатності до реформування |
| ООН | Викорінення умов, що породжують уразливість держав та їхніх суспільств; адаптування до зміни клімату; зменшення ризиків надзвичайних ситуацій; забезпечення примирення та порозуміння тощо | Більше уваги – до безпекових питань; розширення задля аналізу спектра причин, які формують уразливість в суспільстві | Удосконалення в державах кризового менеджменту, розвитку систем управління ризиками, посилення цивільного захисту та взаємодії держави з населенням, підвищення стійкості систем постачання енергоресурсів, води, продовольства, транспорту тощо |
| ОЕСР | Збільшення можливостей окремих людей, громад та держав, що розвиваються, поглинати ризики і шоки, з якими вони зазвичай мають справу, адаптуватися до їх дії | Розширення сфер і географії досліджень | Удосконалення оцінювання ризиків та організації відповідної роботи на основі широкої співпраці; виявлення уразливостей держав і їхніх суспільств; надання підтримки в розробленні стратегічних і програмних документів держав щодо розбудови національної стійкості тощо |

Джерело: складено авторкою.

3.4. Досвід зарубіжних держав щодо забезпечення національної стійкості

3.4.1. Специфіка добору моделі забезпечення національної стійкості в різних державах

Міжнародні організації і союзи держав, які згадувалися вище, погоджуються з тим, що розбудова національної стійкості є сферою відповідальності держав, які мають самостійно визначати цілі й пріоритети на цьому напрямі. Нині держави використовують різні практики у сфері забезпечення національної стійкості, що зумовлено відмінностями їхніх національних інтересів, умов та особливостей розвитку.

Аналіз специфіки формування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, а також особливостей створення відповідних систем у таких країнах, як Велика Британія, Данія, Естонія, Ізраїль, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Словаччина, США, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Швейцарія, Швеція, Японія та інших, дав можливість виявити низку спільних рис і відмінностей у цих процесах [104].

Як свідчать результати аналізу світового досвіду, різні держави починали застосовувати механізми забезпечення національної стійкості у визначених ними пріоритетних сферах, ризики у яких є найвищими та наймасштабнішими для держави й суспільства. Найчастіше держави обирали пріоритетними такі сфери, як протидія тероризму, захист критичної інфраструктури, кібербезпека, реагування на надзвичайні ситуації природного і техногенного походження тощо. Основними цілями державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості при цьому були визначені такі: забезпечення високого рівня готовності та ефективного реагування всіх суб'єктів на ключові загрози, зменшення наслідків їх реалізації, прискорення темпів відновлення після кризових ситуацій. Запровадження універсальних і спеціальних механізмів забезпечення національної стійкості в різних державах здійснювалось завдяки прийняттю відповідних нормативно-правових документів, програм, планів дій, інструкцій тощо. Водночас під час формування систем забезпечення національної стійкості в цих країнах існували певні відмінності, зумовлені різним характером ключових для держави загроз та особливостями вибору

пріоритетних механізмів і засобів з урахуванням їх ефективності в конкретних умовах, а також властивостей національного менталітету, історичних, культурних, суспільно-політичних та інших характеристик.

Основні цілі та завдання у сфері забезпечення національної стійкості у державах, що досліджувалися, були визначені у їх стратегічних документах. Зокрема, комплекси завдань за різними напрямками забезпечення національної стійкості визначались у стратегіях національної безпеки Великої Британії, починаючи з 2008 р. Так, однією з основних цілей Стратегії національної безпеки (2010) було визначено зміцнення безпеки та стійкості Великої Британії, що передбачало захист населення, економіки, інфраструктури, території та способу життя від усіх найбільших актуальних і потенційних ризиків. При цьому забезпечення стійкості держави розглядалося в контексті підвищення рівня її готовності до будь-яких небезпек, здатності відновлюватися після криз і продовжувати надавати життєво важливі послуги [369]. У Стратегії національної безпеки і стратегічному та безпековому огляді (2015) основними цілями внутрішньої політики були обрані оборона, стійкість, партнерство. Також документом були визначені пріоритетні напрями забезпечення національної стійкості до різних видів загроз і кризових ситуацій у різних сферах [367].

У Стратегії національної безпеки Японії (2013) йшлося про посилення стійкості у безпековій сфері, зокрема через розвиток дипломатичних, військових, економічних і технологічних спроможностей, які сприяють миру і стабільності у регіоні та світі, а також стійкості до природних катастроф [334]. Відповідно до офіційних документів Секретаріату Кабінету міністрів Японії основними принципами розбудови національної стійкості в цій країні визначені такі: запобігання людським втратам будь-якими способами; недопущення припинення виконання важливих функцій для підтримання державного управління, а також соціальних та економічних систем; мінімізація збитків від пошкодження майна, споруд тощо; досягнення швидкого відновлення та реконструкції після кризи [291].

У США комплексний підхід до забезпечення національної стійкості було реалізовано лише в Стратегії національної безпеки (2017) [333]. У стратегіях попередніх років, як і в інших програмних документах, зокрема у Чотирирічному огляді внутрішньої безпеки 2014 р., визначалися окремі завдання у відповідній сфері [399].

До недавнього часу в стратегічних документах багатьох інших держав також визначалися переважно окремі заходи з посилення стійкості держави та суспільства до певних загроз. Зокрема, драматичні події, що відбулись у США 11 вересня 2001 р., спонукали різні країни до пошуку способів підвищення стійкості держави та суспільства до терористичної загрози. Відповідні завдання були визначені у контртерористичних стратегіях Австралії (2015) [188] і Канади (2012) [239], а також Стратегії внутрішньої безпеки США (2007) [400]. Протидія тероризму завжди посідала одне з центральних місць у стратегічних і програмних документах Ізраїлю [196; 202].

Країни, які регулярно відчували дію руйнівних впливів природного походження (землетруси, повені, посухи, тайфуни, негативні наслідки зміни клімату тощо), почали впроваджувати заходи, спрямовані на підвищення стійкості до зміни клімату, природних катастроф і надзвичайних ситуацій. Зокрема, відповідні програми та плани були розроблені в Австралії, Данії, Канаді, Нідерландах, Новій Зеландії, Норвегії, США, Фінляндії, Чехії, Швейцарії, Японії. Також розроблено й упроваджено низку документів щодо підвищення стійкості в окремих сферах (економічній, соціальній, захисту критичної інфраструктури тощо) у таких країнах, як Естонія, Ізраїль, Ісландія, Іспанія, Канада, Польща, Португалія, США, Туреччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швейцарія [318].

З огляду на гібридну агресію Російської Федерації проти України окремі країни (зокрема, Словаччина, Фінляндія), ЄС та міжнародні організації почали розробляти й реалізовувати стратегічні та програмні документи щодо протидії гібридним загрозам [210; 287; 290].

У Великій Британії реалізовано комплексний підхід до забезпечення національної стійкості, який передбачає насамперед забезпечення готовності до реагування на різноманітні загрози (*англ.* all-hazards approach). Цей підхід, крім Стратегії національної безпеки, реалізовано ще в низці державних документів, серед яких доцільно назвати Секторальні плани стійкості [364], Національні стратегічні засади стійкості громади [365], Програму підготовки і планування на випадок надзвичайних ситуацій [363] та ін.

Як зазначалося, особливості вибору державами моделі забезпечення національної стійкості часто були пов'язані з характером ключових загроз національній безпеці. За результатами аналізу стратегічних

і програмних документів різних держав з'ясовано, що пріоритетними загрозами, стосовно яких розбудовувалися системи забезпечення національної стійкості, були визначені такі: в Ізраїлі – тероризм, у США – тероризм і природні катастрофи (тайфуни, повені), у Японії – природні катастрофи (землетруси, повені, тайфуни, цунамі), у Великій Британії – надзвичайні ситуації і тероризм, в Естонії – зовнішні впливи, спрямовані на дестабілізацію суспільства (з акцентом на інформаційну і кібернетичну сфери). У стратегічних і програмних документах зазначених держав, що були прийняті протягом попередніх років (починаючи з кінця минулого століття й до 2014 р.), і виступах їхніх лідерів стійкість держави та суспільства найчастіше згадувалась саме щодо цих загроз [196; 202; 333; 334; 341; 367; 369; 399].

Зазвичай найбільше від деструктивних впливів загроз (у т. ч. тероризму та природних катастроф) потерпає населення. Проаналізовані практики у сфері забезпечення національної стійкості, які застосовують різні держави світу, свідчать, що значна частина відповідних заходів і механізмів була спрямована на підвищення ефективності захисту населення від ключових загроз, а також підвищення рівня суспільної та індивідуальної стійкості до таких загроз.

Також загрози, визначені в багатьох країнах ключовими (передусім тероризм і природні катастрофи), здатні зруйнувати або суттєво пошкодити об'єкти критичної інфраструктури, що, у свою чергу, може призвести до припинення надання критично важливих послуг населенню (постачання продовольства та питної води, медичного, транспортного, енергетичного забезпечення тощо). З огляду на це окремим напрямом забезпечення національної стійкості у багатьох державах було створення системи безпеки і захисту критичної інфраструктури. Цей комплексний організаційний механізм передбачає об'єднання зусиль уповноважених державних органів, приватного бізнесу, громадян, громадських організацій, а також чіткий розподіл зобов'язань і повноважень між ними. Системи захисту критичної інфраструктури створені та функціонують, зокрема, у США, Канаді, Швеції та інших країнах.

У Великій Британії налагоджено співпрацю у сфері забезпечення національної стійкості не лише на міжвідомчому рівні, але й у форматі місцевих форумів стійкості (*англ.* local resilience forum), до роботи яких залучаються як представники уповноважених міністерств і

відомств, так і органів місцевої влади та громадськості. Варто додати, що у цій країні значний обсяг відповідальності й повноважень у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості покладено на регіональні й місцеві органи влади та громади. За висновками Офісу Кабінету міністрів Великої Британії, більшість заходів із забезпечення стійкості громади не потребує використання значних фінансових ресурсів, але вимагає правильної організації необхідних процесів [365].

У контексті організації зв'язків між центральною і місцевою владою та окремими громадами заслугоує на увагу також досвід США. Одна з основних функцій Федерального агентства з управління надзвичайними ситуаціями (*англ.* Federal Emergency Management Agency, FEMA), яке входить до структури Міністерства внутрішньої безпеки США, – забезпечення національної стійкості. У складі цього агентства утворено цільовий структурний підрозділ [226]. Ця структура спрямовує свої зусилля на формування в державі та суспільстві культури готовності до надзвичайних ситуацій (насамперед природного і техногенного походження). Механізми, які пропонується для цього використовувати, – страхування і планування на випадок надзвичайних ситуацій, поширення відповідних знань серед населення, проведення навчань, підготовка необхідних методичних рекомендацій, інших документів. Держава надає необхідну методологічну та організаційну допомогу органам місцевої влади і громадам, які мають самостійно визначати заходи щодо зміцнення своєї стійкості. Для реалізації таких заходів передбачена можливість отримання різними суб'єктами державних цільових грантів.

Також у США значна увага приділяється створенню різноманітних організаційних форматів міжвідомчої взаємодії з питань протидії різним загрозам, у межах яких відбувається постійний обмін інформацією між зацікавленими державними органами, аналізуються ризики, поширюються найкращі практики протидії загрозам, розробляються рекомендації щодо порядку дій під час кризових ситуацій, визначаються пріоритетні завдання у сфері посилення стійкості держави, суспільства, громад. За загальновідомими висновками американських експертів, саме відсутність належного обміну інформацією між різними відомствами та спецслужбами стала однією із суттєвих прогалин у системі антитерористичної безпеки США, які уможливили масштабні терористичні акти 11 вересня 2001 р. З огляду на це

одним із механізмів забезпечення національної стійкості в США стало формування розвідувального співтовариства, що дозволило покращити координацію діяльності розвідувальних і контррозвідувальних органів та обмін інформацією між ними, а також сприяло розвитку спроможностей у сфері прогнозування загроз і надзвичайних ситуацій та підвищенню рівня готовності до своєчасного та адекватного реагування на них.

Варто додати, що в США, Ізраїлі та Великій Британії як важливий елемент у боротьбі із злочинністю, зокрема тероризмом, розглядають активне залучення населення до надання допомоги правоохоронним органам у відповідній сфері (наприклад, інформування про підозрілу активність, участь в організації і проведенні роз'яснювальної роботи, навчань та ін.). Так, у США реалізовано низку програм («Нагорода за справедливість», «Щось побачив – повідом», «Сусідський дозор» тощо), спрямованих на створення зацікавленості населення в інформуванні правоохоронних органів про підозрілу активність, яка має ознаки терористичної. Іншими прикладами ефективної взаємодії держави та суспільства щодо протидії широкому спектру внутрішніх загроз є діяльність неурядових організацій добровільних помічників поліції (зокрема, Crime Stoppers – у США, «Мішмар Езрахі» – в Ізраїлі, місцевих сил підтримки поліції – в Англії) і волонтерських загонів пожежної охорони, реалізація програм співробітництва із засобами масової інформації та ін. [106].

Окремим вектором державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості в країнах, що досліджувалися, є підвищення рівня обізнаності населення щодо поточних і перспективних загроз і механізмів протидії їм. Серед прикладів такої діяльності держави доцільно навести формування у Великій Британії, Нідерландах, Новій Зеландії національних реєстрів або профілів ризиків, які розміщуються у відкритому доступі, містять необхідну стислу та зрозумілу інформацію щодо характеру найбільш імовірних загроз, порядку дій населення та уповноважених державних органів у випадку настання надзвичайної або кризової ситуації, контактні телефони та інші важливі рекомендації. Також у різних державах набула поширення практика активного залучення об'єднань громадян до проведення спільно із правоохоронними органами роз'яснювальної роботи серед населення щодо характеру і проявів сучасної терористичної загрози,

розроблення індикаторів, які вказують на ймовірну терористичну діяльність, підготовки інформаційних матеріалів, організації цільових досліджень, розроблення проєктів нормативно-правових актів з питань боротьби з тероризмом та іншою протиправною діяльністю, проведення антитерористичних тренінгів і навчань для населення та ін. Крім того, держави приділяють належну увагу встановленню надійних двосторонніх каналів комунікацій з населенням.

Отже, реалізація зазначених вище заходів сприяє формуванню належної культури безпеки населення, підвищує рівень самоорганізації суспільства і довіру населення до влади, зменшує рівень тривожності, врешті це знижує уразливість до прямих і непрямих наслідків прояву загроз і кризових ситуацій (фізичних, психологічних, поведінкових, соціальних, політичних та ін.).

У сучасному світі значного поширення набули деструктивні інформаційні й психологічні впливи на населення та окремі його верстви як елемент гібридних загроз. З огляду на це держави посилюють діяльність за відповідними напрямками зміцнення національної стійкості. Зокрема, в Ізраїлі та США приділяють значну увагу психологічним аспектам у розбудові стійкості суспільства до терористичної загрози, в Естонії активно розвивають механізми суспільної стійкості до негативних інформаційних і комунікаційних впливів.

Важливим є те, що всі країни, які досліджувалися, вважають дестабілізацію економіки однією з найбільших загроз національній безпеці. Основні стратегічні та програмні документи цих держав з питань розбудови національної безпеки та стійкості обов'язково містять заходи, спрямовані на посилення стійкості національної економіки та забезпечення безперервності бізнес-процесів у кризових умовах.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що процес розбудови систем забезпечення національної стійкості в різних державах світу має свою специфіку. Ураховуючи те, що цей процес є досить динамічним, *визначені державами на початку пріоритетні напрями забезпечення національної стійкості сформували певні особливості відповідної системи, але не стали згодом на заваді її розвитку та розширенню сфер діяльності.* Розбудова систем забезпечення національної стійкості в державах, що досліджувалися, відбувалася водночас із розвитком їхніх систем забезпечення національної безпеки і відповідних спроможностей.

Наразі багато держав (зокрема, Австралія, Велика Британія, Естонія, Канада, Латвія, Нідерланди, Нова Зеландія, США та ін.) оно-вили стратегічні та програмні документи щодо забезпечення національної стійкості. На думку К. Ф'єдера, у більшості з досліджених ним стратегій національної безпеки реалізовано нову парадигму, яка базується на охопленні «всіх видів небезпек для всього суспільства» [229].

Зокрема, у Нідерландах чітко простежуються принципи забезпечення національної стійкості в сучасних підходах до протидії загрозам державі. Основні цілі та заходи державної політики відповідного спрямування передбачають: упровадження стандартних процедур (у т. ч. щодо визначення національних інтересів, ідентифікації загроз, зміцнення національної стійкості); посилення інформаційного складника (у т. ч. своєчасне виявлення та правильна інтерпретація загроз спільно з партнерами як у країні, так і за її межами); підвищення обізнаності щодо ризиків і загроз (серед місцевого керівництва, дипломатів, керівників компаній у сфері критичної інфраструктури, населення та ін.); розвиток знань щодо ризиків і загроз та протидії ним; застосування широкого спектра оборонних заходів (у т. ч. дипломатичних інструментів); посилення зв'язків між економікою та безпекою (у т. ч. аналіз іноземних інвестицій з точки зору їх впливу на національну безпеку, захист критично важливих технологій тощо); посилення цифровізації; розвиток міжнародної кооперації [355].

Найбільш поширеними універсальними механізмами забезпечення національної стійкості в різних державах є такі:

- комплексне оцінювання ризиків і загроз, прогнозування та моделювання кризових ситуацій і визначення уразливостей;
- забезпечення готовності й планування узгоджених заходів, організовані на засадах всеохопної співпраці;
- кризовий менеджмент, який має забезпечити керованість і координованість заходів на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості, партнерські відносини між учасниками, підзвітність, економічну ефективність;
- створення регіональних та місцевих безпекових спроможностей на засадах субсидіарності та організаційних форматів усебічної взаємодії.

Проведений аналіз стратегічних і програмних документів й практик різних держав дозволив виявити зміни, що відбувались у моделі забезпечення національної стійкості: від зосередження на пріоритетних

сферах і напрямках до комплексного підходу щодо забезпечення готовності до реагування на різні загрози на основі всеохопної співпраці. Найбільші зрушення у сфері формування державної політики за напрямом забезпечення національної безпеки і стійкості спостерігаються в різних державах саме після 2014 р.

У наші дні держави по-різному визначають для себе пріоритети в забезпеченні національної стійкості. Одні з них концентруються на посиленні спроможностей щодо прогнозування загроз і небезпек з метою запобігання і мінімізації їх впливів. Інші – спрямовують основні зусилля на підвищення рівня готовності до реагування на надзвичайні ситуації та загрози будь-якого походження, ураховуючи те, що більшість із них складно спрогнозувати та 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.

3.4.2. Особливості організації системи забезпечення національної стійкості в різних державах

На основі обраної з урахуванням національних інтересів моделі забезпечення національної стійкості у державах формуються відповідні системи її організаційного та правового забезпечення. У цих процесах надзвичайно важливим є налагодження ефективної взаємодії державних і недержавних суб'єктів за ключовими напрямками забезпечення національної стійкості на різних етапах (до, під час і після кризи), а також координації такої діяльності на різних рівнях: стратегічному, оперативному, територіальному.

Світовий досвід переконує: ефективні системи забезпечення національної стійкості є досить децентралізованими, рішення щодо реагування на загрози приймаються на найнижчому можливому рівні (місцевому). У той же час, координація відповідної діяльності, визначення єдиних і зрозумілих для всіх учасників правил, стандартів і порядку узгоджених дій на різних етапах циклу забезпечення стійкості відбувається зазвичай на найвищому доцільному рівні, який кожна держава визначає індивідуально.

Проведений аналіз світового досвіду щодо координації діяльності з питань забезпечення національної стійкості *на стратегічному рівні* дає підстави стверджувати, що в державах з парламентською формою

управління таку функцію виконує переважно уряд [125]. Відповідну діяльність забезпечує уповноважений підрозділ (або підрозділи) у складі урядового офісу (або Офісу прем'єр-міністра), до повноважень якого входить розроблення проєктів нормативно-правових актів з ключових питань забезпечення національної стійкості, налагодження комунікацій між зацікавленими суб'єктами, а також зв'язків з іноземними партнерами тощо. Поширеною у світі практикою є формування міжвідомчих робочих груп і мереж з різних питань забезпечення національної стійкості, які діють на постійній основі. До їх складу входять представники органів державної влади, наукових установ і громадянського суспільства.

У Великій Британії, Нідерландах, Норвегії, Швеції, Данії, Естонії, Новій Зеландії загальна координація діяльності у сфері забезпечення національної стійкості, у т. ч. кризового менеджменту й підготовки відповідних рекомендацій та настанов для інших учасників відповідних процесів, здійснюється урядом, у складі його секретаріату функціонують спеціалізовані підрозділи. Як правило, вони тісно пов'язані з державними органами (установами), що опікуються питаннями національної безпеки та кризового менеджменту, а до їх повноважень належить забезпечення таких процесів:

- розроблення відповідних нормативно-правових актів, інструкцій, рекомендацій для різних цільових груп (державних установ, громад, населення, бізнесу тощо);
- організація багаторівневої системи оцінювання ризиків і загроз та прогнозування надзвичайних і кризових ситуацій;
- координація всеохопного планування заходів забезпечення національної безпеки та стійкості на всіх етапах (до, під час та після кризи) й 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 (*англ.* National

Security Adviser, NSA), який очолює Секретаріат з питань національної безпеки (*англ.* National Security Secretariat, NSS). Важливу роль відіграє Секретаріат з надзвичайних ситуацій (*англ.* Civil Contingencies Secretariat, CCS) Офісу Кабінету міністрів, однією з функцій якого є координація діяльності департаментів Офісу Кабінету міністрів, міністерств та інших державних і недержавних організацій з питань забезпечення національної стійкості [374]. Зокрема, цей Секретаріат відповідає за взаємодію з підрозділом стійкості і реагування на надзвичайні ситуації Міністерства житлового господарства, громад і місцевого управління (*англ.* Resilience and Emergencies Division in the Ministry for Housing, Communities and Local Government, MHCLG RED), забезпечує підтримку діяльності Комітету з питань надзвичайних ситуацій Офісу Кабінету міністрів (*англ.* Civil Contingencies Committee, CCC), взаємодію з представниками бізнесу з питань забезпечення цивільної готовності тощо. Також серед його повноважень – розроблення й реалізація Програми розвитку спроможностей стійкості (*англ.* Resilience Capabilities Programme, RCP) [362], проведення національного оцінювання ризиків, ведення Національного реєстру ризиків, формування й реалізація політики безпеки та стійкості національної інфраструктури та корпоративної стійкості у приватному секторі тощо.

Загалом уряд Великої Британії завжди приділяє значну увагу питанням забезпечення національної стійкості. Зазвичай пріоритетними питаннями державної політики відповідного спрямування визначалися такі: нарощування спроможностей з метою профілактики та протидії загрозам, мінімізації та швидкого подолання їх наслідків, підвищення стійкості критичної інфраструктури до деструктивного впливу звичайних і нетрадиційних загроз, забезпечення безперервного функціонування центрального уряду, його здатності вирішувати складні завдання щодо попередження загроз та мінімізації уразливостей, поширення інформації про наявні та потенційні кризові ситуації та ін.

У Нідерландах координацію діяльності з розбудови національної стійкості на стратегічному рівні також здійснює уряд. Основним робочим органом є Керівний комітет з питань національної безпеки (*нідерл.* Stuurgroep Nationale Veiligheid, SNV)¹⁷, утворений наказом міні-

¹⁷ Instellingsbesluit Stuurgroep Nationale Veiligheid. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027277/2010-02-23> (дата звернення: 21.06.2021).

стра внутрішніх справ від 18 лютого 2010 р. № 85920. Це міністерство відповідає за координацію державної політики в галузі національної безпеки та врегулювання криз на національному рівні.

Зазначений Комітет є загальнодержавною платформою зміцнення національної стійкості, оскільки до його складу входять керівники всіх міністерств і відомств держави, а також як радники долучаються представники бізнесу та громадянського суспільства¹⁸. Комітет забезпечує узгодженість політики національної безпеки й кризового менеджменту на регіональному та національному рівнях, а також у сфері зовнішніх відносин та розвитку. Крім того, Комітет бере участь у розробленні державної політики та її реалізації, консультує уряд і парламент з питань ризиків надзвичайних ситуацій та заходів щодо їх скорочення, розвитку відповідних спроможностей та узгодженості дій.

Головою Комітету є Державний директор з питань безпеки Міністерства внутрішніх справ. Секретаріат комітету функціонує при Міністерстві внутрішніх справ. З метою забезпечення міжвідомчої координації і взаємодії у складі Комітету утворена міжвідомча робоча група з питань національної безпеки (*нідерл.* Interagency werkgroep voor nationale veiligheid, IWNV), до складу якої входять представники різних міністерств та відомств.

Важливу роль у координації діяльності на різних рівнях у сфері забезпечення національної безпеки виконує Національний координатор з питань боротьби з тероризмом та безпеки (*нідерл.* Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV)¹⁹, що діє при Міністерстві юстиції та безпеки (*нідерл.* Ministerie van Justitie en Veiligheid) і підпорядкований відповідному міністру. Зокрема, Національний координатор забезпечує обмін інформацією між усіма суб'єктами у сфері національної безпеки, відповідає за надійне функціонування механізмів запобігання й реагування на загрози, контролює відповідність безпекової та антикризової політики вимогам національного законодавства, угодам про міжнародне співробітництво та правовим механізмам ЄС.

¹⁸ UN Office for Disaster Risk Reduction. Netherlands, the National Platform. URL: <https://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/list/v.php?id=122> (дата звернення: 21.06.2021).

¹⁹ De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). URL: <https://www.nctv.nl/organisatie> (дата звернення: 21.06.2021).

У Норвегії вищий рівень відповідальності, включаючи політичну, за здійснення контролю та управління у сфері забезпечення готовності до реагування на загрози і надзвичайні ситуації (як основу національної стійкості) покладено на Кабінет міністрів [308]. 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 і фінансів, а до її забезпечення долучається Офіс прем'єр-міністра.

Органом, який здійснює адміністративну координацію на вищому міністерському рівні, є Рада з кризових ситуацій, до складу якої входять п'ять 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 залучені, за потреби, представники інших установ. Основними функціями Ради з кризових ситуацій є оцінювання безпекового середовища; координація дій за різними напрямками, а також надання інформації для населення, медіа тощо; оперативне визначення відповідальних та порядку взаємодії у складних ситуаціях. На засіданнях Ради переважно головує представники Міністерства юстиції та громадської безпеки (*норв.* Justis- og beredskapsdepartementet), яке виконує роль основного національного координатора з питань кризового менеджменту.

Варто зауважити, що у Норвегії реалізовано комплексний підхід до забезпечення національної безпеки та стійкості за принципом всеохопної оборони (*англ.* total defence), який об'єднує питання оборони, цивільного захисту і кризового менеджменту. Це, серед іншого, передбачає чіткий розподіл відповідальності й координації співпраці у мирний та воєнний час між Міністерством юстиції та громадської безпеки і Міністерством оборони Норвегії. Усі міністерства і відомства не лише відповідають за стан справ у визначеній сфері у звичайному режимі, а також мають забезпечувати готовність своєї галузі (сфери) до функціонування в умовах криз різного походження. При цьому діяльність у кризових умовах має бути організована у форматі, максимально наближеному до того, що застосовується у звичайних умовах. Національний форум всеохопної оборони є постійною платформою для співпраці керівників ключових цивільних та військових установ, де відбувається обговорення й узгодження загальних питань,

пов'язаних з обороною, цивільно-військовою взаємодією, цивільним захистом і забезпеченням готовності до кризових ситуацій.

У Швеції координацію державної політики у сфері кризового менеджменту (як основного механізму забезпечення національної стійкості) на загальнонаціональному рівні здійснює Шведське агентство з цивільних надзвичайних ситуацій (*швед.* Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB) [351]. Основна відповідальність за планування та імплементацію заходів щодо зниження ризиків і кризовий менеджмент у Швеції покладена на місцеві муніципалітети. Уповноважені органи вищого рівня – регіонального й національного (зокрема, зазначене Агентство) долучаються тоді, коли на місцевому рівні неможливо впоратися з надзвичайною або кризовою ситуацією.

Шведське агентство з цивільних надзвичайних ситуацій є урядовою організацією, уповноваженою забезпечувати готовність до реагування на надзвичайні ситуації, розвиток антикризового управління, цивільного захисту та оборони, кібербезпеки, планування та організацію навчань і тренувань, проведення конкретних операцій у щільній співпраці з міністерствами, муніципалітетами, графствами, приватним сектором Швеції. Очолює Агентство генеральний директор, призначений урядом. До структури установи входять такі підрозділи: Департамент з питань готовності 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 ін.

У Новій Зеландії уряд несе основну відповідальність за забезпечення національної безпеки та стійкості [315]. Комітет з питань зовнішніх відносин та безпеки Кабінету міністрів (*англ.* Cabinet External Relations and Security Committee, ERS) відповідає передусім за розгляд стратегічних, політичних та законодавчих питань, що стосуються національної безпеки і стійкості, зовнішніх справ, оборони (за винятком закупівель у галузі оборони), масштабних небезпек. Цей Комітет координує та спрямовує загальнонаціональні заходи реагування на значні кризи або обставини, що впливають на національну безпеку. Його очолює прем'єр-міністр, а до складу входять старші міністри, у т. ч. фінансів, оборони, економічного розвитку, охорони здоров'я, мовлення, зв'язку та цифрових ЗМІ, закордонних справ, а також генеральний прокурор, очільники поліції, спецслужб, митниці, імміграції та інші посадові особи за потреби.

Загалом питання організації діяльності у сфері забезпечення національної стійкості регулюються в зазначених вище державах розгалуженим законодавством. Крім профільних законів, у яких визначаються повноваження та відповідальність різних державних органів, порядок їх взаємодії в різних умовах (зокрема, у мирний і воєнний час), розроблені також різноманітні інструкції й рекомендації для різних цільових аудиторій (міністерств і відомств, місцевих громад, навчальних закладів, певних груп населення тощо). Такі документи визначають, як потрібно готуватися до надзвичайної ситуації або кризи, які резерви доцільно сформувати, як планувати антикризові заходи, проводити навчання й тренування, що робити під час і після кризи тощо.

Аналіз світового досвіду щодо забезпечення національної стійкості доводить, що в багатьох державах реалізується принцип субсидіарності, відповідно до якого налагодження ефективної співпраці щодо розбудови національної стійкості та створення необхідних організаційних механізмів відбувається не лише на загальнодержавному рівні, а передусім на *регіональному та місцевому рівнях*, адже саме там має забезпечуватися ефективне первинне реагування на загрози та кризові ситуації [122].

У цьому контексті заслуговує на увагу досвід Нідерландів і Великої Британії, де функціонують комплексні багаторівневі системи забезпечення національної стійкості. У цих державах створено ефективні формати міжвідомчої взаємодії і забезпечення регіональної стійкості та стійкості територіальних громад – відповідно округи безпеки і місцеві форуми стійкості. Організація таких комплексних постійних механізмів міжвідомчої співпраці потребує чіткого визначення їх місії, основних цілей і завдань, особливостей нормативно-правового, організаційного й методологічного забезпечення їх діяльності, вирішення питання розподілу повноважень між державою, регіонами й територіальними громадами тощо.

У **Нідерландах** функціонує ефективний механізм взаємодії органів державної та місцевої влади, неурядових організацій та бізнесу з питань забезпечення національної стійкості, що реалізується, зокрема, через інститут округів безпеки.

Округ безпеки – це спеціальний формат публічного управління у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів, який передбачає об'єднання спроможностей кількох територіальних громад, створення спільного органу управління та правового регулювання з метою

забезпечення ефективної координації діяльності й розширеної взаємодії. Основним нормативно-правовим документом, який регулює відносини в цій сфері, є Закон Королівства Нідерландів «Про округи безпеки» (*нідерл.* Wet veiligheidsregio's) від 11 лютого 2010 р. [407].

З метою інтеграції спроможностей місцевих громад для ефективної протидії надзвичайним та кризовим ситуаціям у Нідерландах сформовано мережу із 25 округів безпеки (*нідерл.* Veiligheidsregio's) у межах 12 провінцій. На території однієї провінції децентралізовано функціонують від одного до чотирьох округів безпеки. До кожного округу включено від 6 до 24 муніципалітетів. Відповідна співпраця територіальних громад здійснюється на основі договорів про співробітництво муніципалітетів та колективної відповідальності. Місцеві громади (муніципалітети) територіально об'єднані в округи безпеки з урахуванням характерної для них категорії ризиків і загроз та особливостей безпекового середовища на певній території країни, а також на її кордонах із сусідніми державами – Німеччиною та Бельгією²⁰.

Головною функцією округів безпеки є ефективне реагування об'єднаних територіальних громад на надзвичайні ситуації локального рівня. Це досягається завдяки запровадженню єдиної системи забезпечення безпеки та стійкості, інтеграції ресурсів, посилення спроможностей та їх раціонального використання, забезпечення високого рівня готовності до реагування на різні загрози й кризові ситуації. Важливе значення має налагодження ефективної взаємодії муніципалітетів та місцевих громад, служб оперативного реагування (протипожежних, рятувальних, медичних, екологічних, епідеміологічних, протиповеневих, поліцейських, невідкладної допомоги та ін.), органів антикризового управління, логістичного та інформаційного забезпечення округів, приватних підприємств і волонтерських організацій, територіальних підрозділів державних органів (насамперед сил безпеки: армії та флоту, берегової охорони, спеціальних служб, органів управління та безпеки в галузі водного господарства), підприємств критичної інфраструктури тощо.

Основні завдання округів безпеки:

- аналіз та оцінювання ризиків і спроможностей протидії надзвичайним ситуаціям;

²⁰ Over de veiligheidsregio. Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. URL: <https://www.vrgooienvechtstreek.nl/onze-organisatie/de-veiligheidsregio/> (дата звернення: 21.06.2021).

- планування заходів у сфері забезпечення безпеки та стійкості об'єднаних територіальних громад;
- консультування суб'єктів округів безпеки щодо ризиків надзвичайних ситуацій;
- забезпечення зміцнення стійкості громад і критичної інфраструктури округу до суспільно значущих ризиків, підвищення рівня їх готовності до криз, а також запровадження належної системи підготовки населення та служб оперативного реагування до дій в умовах надзвичайних ситуацій;
- координація і забезпечення розвитку служб оперативного реагування на надзвичайні ситуації, підрозділів невідкладної медичної допомоги, оперативно-технічної підтримки, постачання необхідних технічних засобів тощо;
- організація профілактики й реагування на надзвичайні ситуації, забезпечення розвитку інженерної інфраструктури захисту в окрузі безпеки;
- забезпечення належного інформаційного обміну між суб'єктами округу безпеки (а також із сусідніми округами, Міністерством у справах безпеки та юстиції, армією тощо), розвитку інформаційних центрів з питань безпеки, безперебійної роботи кіберсистем, налагодження стійких комунікацій з населенням;
- забезпечення розвитку системи цивільної оборони в окрузі безпеки у рамках військово-цивільного співробітництва, а також волонтерської діяльності;
- розвиток транскордонного співробітництва (у разі розташування округу безпеки поблизу державного кордону) із сусідніми територіальними громадами Бельгії та Німеччини щодо спільного реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації [407].

У межах округів безпеки муніципалітети й мерії місцевих громад (у т. ч. міст, міських кварталів та ін.), що функціонують на певній адміністративній території провінцій Нідерландів, об'єднують свої зусилля задля розвитку стійкості. Задля вирішення нагальних питань функціонують колегії мерів різних муніципалітетів, муніципальні ради та ради територіальних громад у містах.

Загальне управління округами безпеки здійснюють ради, що формуються з мерів муніципалітетів, які входять до округів. Глави рад округів безпеки призначаються королівським указом за поданням

колегії мерів муніципалітетів округів після їх заслуховування уповноваженим королівським комісаром. Діяльність глави ради забезпечує його апарат, до якого, зокрема, входять директори профільних департаментів за сферами пожежної, екологічної, техногенної, епідеміологічної, громадської безпеки, рятувальної і невідкладної медичної допомоги, антикризового управління, боротьби з кіберзагрозами, захисту від повеней тощо. Окремо створюються та функціонують різноманітні галузеві ради у зазначених вище сферах, які очолюють директори профільних департаментів. На засідання рад округів безпеки обов'язково запрошують головного прокурора провінції (або його заступника), керівника управління водного господарства, а також уповноваженого королівського комісара, який є посередником між округом безпеки та урядом.

Глави рад округів безпеки призначають координаторів діяльності муніципалітетів. В умовах кризи додатково призначаються керівники операцій в окрузі, які здійснюють загальне керівництво службами оперативного реагування округів безпеки.

В округах безпеки діє окружна політична група (з числа керівників муніципалітетів та прокурора), що відповідає за кризове управління та формування безпекової політики. У разі виникнення надзвичайних ситуацій створюється окружна оперативна група (з числа директорів служб оперативного реагування муніципалітетів) з метою організації боротьби з наслідками стихійних лих. Групу очолює керівник операції в окрузі.

Також діють окружні інспекції, основними завданнями яких є: надання оцінки якості кризового управління, безпекової політики та зміцнення стійкості в округах безпеки; інспектування об'єктів критичної інфраструктури щодо дотримання техніки безпеки та рівня компетентності уповноважених посадових осіб; перевірка готовності округів безпеки та їх суб'єктів до реагування на надзвичайні ситуації; проведення розслідувань та аудиторських перевірок.

Систему колегіально-дорадчих органів та робочих груп на рівні муніципалітетів Нідерландів розбудовано за подібним принципом. Координацію діяльності оперативних служб муніципалітетів здійснює єдиний оперативний центр контролю, що функціонує при офісі правління того чи іншого округу безпеки. До виконання завдань з профілактики та протидії надзвичайним ситуаціям залучаються місцеві приватні підприємства та громадські організації. Керівні органи

округів безпеки щорічно укладають з ними угоди про співробітництво та зобов'язання щодо соціальної відповідальності.

З метою забезпечення оперативного контролю за розвитком безпекової обстановки в Нідерландах створено єдину систему моніторингу та диспетчерських служб на національному, окружному та муніципальному рівнях (т. зв. контрольні кімнати). Для належного інформаційного забезпечення в округах безпеки утворено окружні інформаційні центри безпеки, а для ефективної взаємодії округів безпеки – єдину інформаційно-комунікативну систему обміну інформацією. У державі добре розвинені системи комунікацій із населенням та його оповіщення. Кожен округ безпеки має сайт у мережі Інтернет.

Важливим напрямом діяльності округів безпеки Нідерландів є планування у сфері забезпечення безпеки та стійкості об'єднаних територіальних громад. Цей процес передбачає послідовне розроблення низки публічно доступних документів: Окружного профілю ризиків (*нідерл. Regionaal Risicoprofiel*), плану реалізації безпекової політики округу безпеки, плану кризового реагування, а також планів реагування на стихійні лиха (розробляються для приватних партнерів, залучених до роботи з протидії надзвичайним ситуаціям в окрузі). На основі зазначених документів муніципалітети визначають пріоритети, цілі, завдання та планують заходи безпеки і зміцнення стійкості місцевих громад.

На національному рівні функції державного управління та контролю за діяльністю округів безпеки виконує Міністерство юстиції та безпеки Нідерландів (*нідерл. Ministerie van Justitie en Veiligheid*)²¹, що діє через Національного координатора з питань безпеки і боротьби з тероризмом (*нідерл. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, NCTV*) при зазначеному міністерстві²².

Мережа округів безпеки є ключовою ланкою системи кризового менеджменту держави, що пов'язує процеси розроблення й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості Нідерландів на урядовому та місцевому рівнях. Передбачено, що урядові органи влади не втручаються в процеси розроблення й реалізації відповідної політики округів безпеки. Разом із тим, округи безпеки

²¹ Ministry of Justice and Security. URL: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-justice-and-security> (дата звернення: 21.06.2021).

²² The National Coordinator for Security and Counterterrorism. URL: <https://english.nctv.nl/organisation> (дата звернення: 21.06.2021).

зобов'язані враховувати положення законодавства та загальноприйняті підходи до розроблення такої політики в державі, характерні для їхніх територій національні ризики та загрози, спроможності держави, а також цілі та завдання держави, реалізацію яких визначено обов'язковими для адміністративних територій Нідерландів відповідно до Національного профілю ризиків (*англ.* National Risk Profile, NRP) [357]. Також урядові органи влади не втручаються в дії округів безпеки у випадку виникнення на їхніх територіях надзвичайних ситуацій локального характеру. Округи безпеки зобов'язані самостійно здійснити нейтралізацію наслідків стихійних лих чи інших небезпек, але при цьому можуть розраховувати на компенсацію витрат з боку держави. Якщо надзвичайні та інші кризові ситуації набувають загальнонаціонального масштабу, органи державної влади (зокрема, Міністерство юстиції та безпеки й Національний координатор з питань безпеки і боротьби з тероризмом) мають право втрутитись у процес локалізації надзвичайних ситуацій та нейтралізації їх наслідків.

У **Великій Британії** в межах адміністративно-політичних територій Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії та м. Лондона функціонує система забезпечення стійкості місцевих громад до кризових ситуацій на основі партнерської взаємодії. Ключовою інституційною ланкою при цьому є *місцеві форуми стійкості* (*англ.* local resilience forum, LRF)²³.

Британська система забезпечення стійкості місцевих громад заснована на принципах колегіальності, субсидіарності, інтеграції, безперервності, цілеспрямованості, багаторівневої координації та взаємодії, а також співпраці з громадянським суспільством та бізнесом. Вона є адаптивною щодо змін безпекового середовища завдяки розвиненим прямим і зворотним організаційно-управлінським та інформаційним зв'язкам між органами влади місцевого, регіонального та національного значення. Система забезпечує узгодження та баланс інтересів і цілей органів влади всіх рівнів та місцевих громад Великої Британії через інтегроване кризове управління, розподіл повноважень і відповідальності, планування з метою забезпечення готовності до кризових ситуацій, нарощування спроможностей та їх раціональне використання, гнучке реагування на поширення масштабних надзвичайних ситуацій на території Великої Британії,

²³ Local resilience forums: contact details. URL: <https://www.gov.uk/guidance/local-resilience-forums-contact-details> (дата звернення: 21.06.2021).

визначення правового порядку та рамок застосування особливих повноважень під час ліквідації надзвичайних ситуацій. Функціонування системи забезпечення стійкості місцевих громад побудоване на таких основних процесах: виявлення та оцінювання ризиків (*англ.* anticipate, assess); запобігання кризовим ситуаціям (*англ.* prevent); забезпечення готовності до реагування (*англ.* prepare); реагування на кризову ситуацію (*англ.* response); відновлення після кризи (*англ.* recovery) [361].

Управління операціями та прийняття рішень щодо реагування на кризові ситуації локального характеру та відновлення після них здійснюються на місцевому рівні. Служби екстреної допомоги (поліція, пожежна служба, швидка допомога тощо), органи місцевої влади, суб'єкти охорони здоров'я та державні установи повинні мати плани дій на випадок надзвичайних ситуацій. Ці плани мають передбачати залучення інших зацікавлених сторін (наприклад, операторів комунальних послуг). Рівень залучення неурядових акторів, представників громадянського суспільства та приватного сектору залежить від типу домовленостей між ними та місцевою владою. Волонтери офіційно беруть участь у заходах підготовки, реагування, допомоги та відновлення. Залучення збройних сил відбувається лише як крайній захід, коли це необхідно.

Закон Великої Британії «Про цивільний захист» (*англ.* Civil Contingencies Act 2004) [373] є базовим законодавчим актом у сфері забезпечення національної та регіональної стійкості. У розвиток його положень розроблено низку профільних загальнонаціональних нормативно-правових документів. Зокрема, Національні стратегічні засади стійкості громади визначають можливості громад та окремих громадян у підготовці до настання різних надзвичайних ситуацій, наводять приклади, як громади й громадяни можуть допомогти собі власними силами та у взаємодії із спеціальними службами до, під час і після настання надзвичайної ситуації [365]. Зазначений документ не є обов'язковим до виконання, але він роз'яснює способи формування спільних спроможностей різних суб'єктів у протидії загрозам різного походження, пропонує певну «дорожню карту». Також метою документа є посилення діалогу між урядовими структурами, спеціальними службами з надзвичайних ситуацій, уповноваженими державними органами, місцевою владою, приватним сектором, науковими установами, громадськими організаціями, місцевими громадами та цільовими групами з питань розбудови стійкості.

Головною функцією місцевих форумів стійкості є забезпечення ефективної координації та інтеграції міжвідомчих сил, засобів та спроможностей територіальних громад (управлінських, аварійно-рятувальних, медичних, поліцейських, волонтерських, комунальних, резервних та ін.), а також загальнодержавних органів (армії, служби берегової охорони, національної транспортної поліції, агенції телекомунікаційного зв'язку та ін.), які діють на їх території, з метою досягнення належної готовності й реагування на надзвичайні та кризові ситуації природного, техногенного, біологічного, соціального та іншого характеру місцевого значення. Важливими завданнями форумів є забезпечення на рівні місцевих громад організації та координації процесів щодо оцінювання ризиків і загроз, планування заходів щодо розвитку спроможностей (організаційних, матеріальних, інженерно-технічних тощо), профілактики та реагування на надзвичайні ситуації, відновлення життєдіяльності. Особлива увага приділяється забезпеченню всебічної підготовки місцевих громад до реагування на можливі кризові ситуації та загрози різного походження.

Територіальна зона відповідальності місцевих форумів стійкості обмежується переважно зонами відповідальності місцевих поліцейських служб (район, декілька районів, графство), на яких може бути розташовано понад десять місцевих громад, а також функціонує розгалужена мережа районних служб оперативного реагування (пожежно-рятувальних команд, станцій невідкладної медичної допомоги, поліцейських органів, аварійно-комунальних служб тощо). Передбачається, що територіальні громади, які мешкають у великих містах (на рівні районів, кварталів), також можуть утворювати місцеві форуми стійкості.

Принцип субсидіарності, який закладено в основу функціонування мережі місцевих форумів стійкості Великої Британії, передбачає передачу місцевим органам управління повноважень і відповідальності за кризове управління у межах визначених територій за умови максимальної координації їх дій з боку адміністрацій вищого рівня та органів державної влади з дотриманням вимог національного законодавства.

На рівні адміністративно-політичних територій і окремих регіонів Великої Британії також утворюються формати міжвідомчої взаємодії у сфері стійкості, які діють на постійній основі та забезпечують координацію дій між місцевими форумами стійкості та органами влади вищого рівня (автономій, адміністрації м. Лондона, держави). Зокрема,

у державі функціонують Уельський форум стійкості (*англ.* Wales Resilience Forum, WRF)²⁴, Шотландське партнерство стійкості (*англ.* Regional Resilience Partnerships (RRP) in Scotland)²⁵, Група з питань цивільного захисту Північної Ірландії (*англ.* Civil Contingencies Group (Northern Ireland) (CCG(NI))²⁶, Лондонський форум стійкості (*англ.* London Resilience Forum, LRF)²⁷. Вони визначають стратегічні підходи до забезпечення стійкості територіальних громад відповідних регіонів, координують окружний і місцевий рівні, а також підтримують зв'язки з іншими адміністративно-політичними територіями та центральними міністерствами Великої Британії у відповідній сфері. Місцеві форуми стійкості діють незалежно від регіональних форумів стійкості та лише визнають їх стратегічне лідерство в координації спільних зусиль у межах регіону. Забезпечення діяльності регіональних форумів стійкості здійснюють різноманітні комітети, колегії, робочі групи та підгрупи. При урядах адміністративно-політичних територій функціонують координатори з питань надзвичайних ситуацій, що забезпечують взаємодію з центральною владою держави. Для інформаційної взаємодії між місцевими форумами стійкості, координаційними структурами вищого рівня та іншими партнерами використовується єдина інформаційна мережа «Екстранет національної стійкості» (*англ.* National Resilience Extranet, NRE)²⁸.

Важливими завданнями місцевих форумів стійкості є періодичне оцінювання ризиків і загроз на місцевому рівні, формування планів щодо підготовки до протидії загрозам, локалізації та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій і загроз будь-якого походження.

Практика функціонування місцевих форумів стійкості передбачає регулярні зустрічі у міжвідомчому форматі із залученням представників місцевої влади, громадянського суспільства, засобів масової

²⁴ Wales Resilience. URL: <https://gov.wales/wales-resilience/what-we-do> (дата звернення: 21.06.2021).

²⁵ Preparing Scotland: Philosophy, Principles, Structure and Regulatory Duties. URL: <https://ready.scot/> (дата звернення: 21.06.2021).

²⁶ The Executive Office. Civil Contingencies. URL: <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/articles/civil-contingencies> (дата звернення: 21.06.2021).

²⁷ London Resilience Forum. URL: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/fire-and-resilience/london-resilience-forum> (дата звернення: 21.06.2021).

²⁸ National Resilience Extranet – Common Operating Picture. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/79249/National_Resilience_20Extranet_20Common_20Operating_20Picture__20v1_1_20slides.pdf (дата звернення: 21.06.2021).

інформації тощо. Форуми не мають юридичного статусу, але забезпечують колективну відповідальність усіх учасників за планування й підготовку до надзвичайних ситуацій. Рішення таких зібрань не є обов'язковими до виконання членами форумів, але мають на меті врегулювання нагальних питань організаційного, ресурсного, інформаційного та іншого характеру.

Британське законодавство поділяє органи та організації, які мають реагувати на надзвичайні ситуації, та представників, які беруть участь у роботі місцевих форумів стійкості, на дві категорії:

категорія 1 – це представники місцевого самоврядування (англ. local government), спеціалізованих служб (поліція, пожежні та рятувальні служби), служб охорони здоров'я та невідкладної медичної допомоги різного підпорядкування, служби з питань морських та прибережних надзвичайних ситуацій, агентства з охорони навколишнього середовища тощо. Відповідно до законодавства учасники цієї категорії обов'язково повинні брати участь у роботі цих форумів;

категорія 2 – це представники енерго-, водопостачальних, транспортних компаній, оператори аеропортів, представники громадських, волонтерських організацій тощо. Учасники цієї категорії можуть брати участь у роботі місцевих форумів стійкості, а якщо цього вимагає ситуація, зобов'язані надавати підтримку учасникам, віднесеним до категорії 1 [361].

Структура місцевих форумів стійкості може різнитися залежно від особливостей того чи іншого регіону, але в кожному форумі присутні основні обов'язкові елементи. Так, зазначені форуми (засідання представників категорії 1) повинні збиратись не рідше одного разу на пів року, а відповідні органи зобов'язані забезпечувати взаємодію, співробітництво та обмін інформацією. У свою чергу, керівництво та секретаріат місцевих форумів працюють на постійній основі.

Підходи у кожній з чотирьох історичних провінцій Великої Британії (Англія, Уельс, Шотландія, Північна Ірландія) щодо співпраці з центральним урядом з питань забезпечення готовності та реагування на загрози і надзвичайні ситуації дещо відмінні. Проте загальним правилом є те, що завдання щодо забезпечення захисту життя і здоров'я громадян, їхньої власності та навколишнього середовища покладено на місцеві органи влади в межах територій їх відповідальності. У свою чергу, завдання щодо протидії воєнним, терористичним та іншим

загальнонаціональним загрозам покладено на уряд держави. Визначено низку додаткових обставин, за яких уряд Великої Британії може втрутитись у ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій на рівні місцевих громад. Зокрема, йдеться про масштабні надзвичайні ситуації, що охоплюють одну або декілька територій місцевих громад у регіоні (адміністративно-політичній території), наслідки яких місцеві служби оперативного реагування не можуть нейтралізувати самостійно; надзвичайні ситуації, що сталися на загальнонаціональному рівні або їх наслідки поширились із зони виникнення на інші регіони (адміністративно-політичні території), при цьому об'єднання регіональних зусиль і резервів є недостатнім; надзвичайні ситуації внаслідок загроз національній безпеці (тероризм, диверсії, зовнішня збройна агресія тощо); надзвичайні ситуації, що виникли на критично-важливих загальнонаціональних об'єктах, розміщених на території місцевих громад тощо.

Загалом у Великій Британії та Нідерландах заходи у сфері забезпечення національної стійкості відбуваються в межах єдиного циклу та узгоджені на всіх рівнях. Особливе значення приділяється при цьому налагодженню міжвідомчої співпраці на всіх рівнях, партнерських відносин із бізнесом та взаємодії з населенням.

3.4.3. Комплексний підхід Нової Зеландії до забезпечення національної безпеки та стійкості

Національна безпека визначається урядом Нової Зеландії як стан, що дозволяє їй громадянам жити впевнено, вільно від страху, максимально використовуючи всі можливості для покращення свого життя. Для досягнення цієї мети необхідно забезпечити передусім захист і збереження життя людей, власності та інформації. У Новій Зеландії як основні загрози розглядаються міждержавні (у т. ч. збройні) конфлікти, транснаціональна організована злочинність, інциденти в кіберпросторі, небезпеки природного та техногенного характеру, біологічні інциденти та пандемії [315].

У новозеландській системі забезпечення національної безпеки підкреслюється важливість стійкості, яка полягає у здатності системи, людей, установ, інфраструктури та громад передбачати ризики, реагувати на надзвичайні події, обмежувати їх впливи та долати їх наслідки, відновлюватись, адаптуватись, реорганізовуватись, учитися на набутому досвіді та навіть процвітати в умовах змін [110].

Для зміцнення національної стійкості Нова Зеландія застосовує цілісний і комплексний підхід до управління всіма видами ризиків і небезпек (*англ.* all hazards – all risks approach), який передбачає:

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

Відповідно до зазначених вище напрямів діяльності такий підхід відомий ще як «4R» (від *англ.*: reduction, readiness, response and recovery). Комплексний підхід до ідентифікації ризиків та реагування на них вимагає інтегрованої, гнучкої та адаптивної архітектури системи забезпечення національної безпеки, здатної формувати партнерські відносини між державними установами, органами місцевого самоврядування, приватними компаніями та громадянами.

Отже, у Новій Зеландії система забезпечення національної безпеки побудована на таких принципових положеннях:

- 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 держави, її народу та національних інтересів за умови дотримання громадянських свобод та 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 [315].

Комплексне забезпечення національної безпеки Нової Зеландії передбачає досягнення семи ключових цілей держави:

- забезпечення громадської безпеки;
- збереження суверенітету й територіальної цілісності;
- захист ліній зв'язку;

- зміцнення міжнародного порядку;
- забезпечення економічного процвітання;
- підтримка демократичних інституцій та захист національних цінностей;
- охорона природного середовища [315].

У Новій Зеландії розробляється Національна стратегія протидії катастрофам і забезпечення стійкості [306], яка в певній частині є планом імплементації Сендайської рамкової програми скорочення ризиків лих [393]. Зазначена Національна стратегія (2019) визначила такі пріоритети у сфері розбудови стійкості до надзвичайних ситуацій:

- управління ризиками;
- ефективне реагування на надзвичайні ситуації та відновлення після них (передбачає, зокрема, розбудову відповідних спроможностей);
- зміцнення суспільної стійкості (передбачає, зокрема, побудову культури стійкості та взаємодії).

Також у цьому документі були визначені основні напрями забезпечення стійкості в Новій Зеландії, серед них:

- соціальна стійкість (у т. ч. зміцнення соціальних зв'язків і згуртованості суспільства, підтримання соціально важливих функцій, збільшення соціального та людського капіталу тощо);
- культурна стійкість (у т. ч. збереження культурних цінностей, інститутів, практик, що ідентифікують державу, її історію, спадщину);
- економічна стійкість (також забезпечення захисту та безперервності бізнесу, фінансових ринків, макроекономічного середовища тощо);
- стійкість середовища, створеного людьми (у т. ч. забезпечення захисту і стійкості критичної інфраструктури, житлових будинків, інженерних споруд і конструкцій, міського планування тощо);
- стійкість природного середовища (у т. ч. стале та безпечне використання природних ресурсів, земель, забезпечення адаптації до довгострокових кліматичних змін тощо);
- управління ризиками та стійкістю (у т. ч. формування відповідної державної політики, стратегії, законодавства, лідерства, взаємодії тощо);
- поширення знань (у т. ч. наукових досліджень і актуальної інформації).

Управління ризиками для національної безпеки та зміцнення стійкості держави і суспільства є складним процесом, до якого долучаються різноманітні державні установи. Місцева влада, неурядові організації, приватний сектор Нової Зеландії відіграють усе важливішу роль у забезпеченні національної безпеки та стійкості. Також налагоджена ефективна координація діяльності різних суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, особливо на стратегічному рівні, а також інформування громадськості.

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

Центральний уряд Нової Зеландії несе основну відповідальність за національну безпеку:

- у звичайних умовах – гарантує, що державна політика, інституції, нормативна база та розподіл ресурсів сприяють економічному зростанню;
- у кризових умовах – забезпечує управління з метою мінімізації негативних наслідків будь-яких порушень звичайного порядку функціонування економіки та суспільства, перебоїв у наданні критично важливих товарів і послуг, швидкого повернення до нормального функціонування держави та суспільства [315].

Прем'єр-міністр Нової Зеландії виконує водночас роль міністра з питань національної безпеки і розвідки, а для забезпечення загальноуправління, координації діяльності й підтримки системи забезпечення національної безпеки у складі Департаменту прем'єр-міністра та Кабінету міністрів Нової Зеландії створена Група з питань національної безпеки (*англ.* National Security Group) [314].

Система забезпечення національної безпеки Нової Зеландії є достатньо гнучкою, що дозволяє швидко та ефективно реагувати на загрози, при цьому управління в певних випадках може здійснюватися міжвідомчими групами, які складаються з посадових осіб відповідного рівня. У разі необхідності організації стратегічного планування чи реагування на національному рівні управління переходить до прем'єр-міністра та старших членів Кабінету. Значна частина повноважень у безпековій сфері покладена на органи місцевої влади.

Реагування на національному рівні відбувається:

а) у разі виникнення загроз, які:

- є надзвичайними за масштабом, характером, інтенсивністю чи можливими наслідками;
- створюють виклики 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 для реагування;
- формують взаємозалежні проблеми з потенціалом каскадних ефектів або ескалації;

б) також у разі, якщо:

- реагування на такі загрози потребує значних ресурсів;
- відсутня чітка визначеність щодо того, хто несе відповідальність за управління певним ризиком;
- початкове реагування є неадекватним з національної точки зору;
- необхідна участь різних відомств для протидії загрозі;
- існує можливість зміцнення загальнонаціональної безпеки [315].

Здійснення міжвідомчої координації та управління на національному рівні не скасовує визначені законодавством повноваження та обов'язки міністерств чи відомств. Відповідальність за їх діяльність та реалізація політики у визначеній сфері залишаються у віданні їх керівників. Загалом метою системи забезпечення національної безпеки Нової Зеландії є налагодження ефективної координації співпраці суб'єктів для вирішення складних проблем.

Уряд бере на себе управління надзвичайними ситуаціями в межах системи забезпечення національної безпеки в тому випадку, якщо наслідки ризиків можуть призвести до криз, подій або обставин, які матимуть системний негативний вплив на ключові сфери національної безпеки, зокрема на:

- безпеку населення;
- суверенітет, репутацію або критичні національні інтереси;
- економіку чи довкілля;
- ефективне функціонування суспільства [315].

У державі створено скоординовану систему управління надзвичайними ситуаціями (*англ.* Coordinated Incident Management System, CIMS). Її основне завдання – забезпечення вертикальної та горизонтальної координації діяльності установ і організацій через:

- визначення єдиної термінології, функцій та створення спільних організаційних структур на засадах гнучкості, модульності та масштабування, що забезпечує адаптивність до конкретних обставин;
- надання установам і організаціям методологічної і практичної бази, яку вони можуть використовувати для розроблення власних процесів та процедур управління надзвичайними ситуаціями, що забезпечують як виконання своїх повноважень, так і взаємодію з іншими організаціями [304].

Забезпечення готовності та протидія надзвичайним ситуаціям здійснюються в Новій Зеландії згідно із Законом про управління цивільним захистом у надзвичайних ситуаціях (2002) (*англ.* Civil Defence Emergency Management (CDEM) Act) [303], Порядком складання національного плану цивільного захисту в надзвичайних ситуаціях (2015) (*англ.* National Civil Defence Emergency Management Plan Order) [305] та іншими документами. Законодавством визначені основні види надзвичайних ситуацій, а також функції та відповідальність органів державної і місцевої влади (у т. ч. національного та місцевих контролерів і їх груп) у сфері цивільного захисту, а також встановлено, що основною метою управління ризиками в Новій Зеландії є захист населення і майна від небезпек усіх видів. Окремими документами врегульовані питання спільного планування, моніторингу ситуації, використання ресурсів, комунікації та інші аспекти взаємодії у відповідній сфері тощо [304].

Нова Зеландія з різних питань забезпечення безпеки та стійкості щільно співпрацює з іншими державами (зокрема, стосовно закордонної військової присутності та гуманітарної допомоги), регіональними та міжнародними організаціями (АТЕС, АСЕАН, Секретаріатом Тихоокеанської спільноти, ООН та ін.).

На підставі викладеного можна стверджувати, що в Новій Зеландії застосовується комплексний підхід до забезпечення національної безпеки та стійкості, який передбачає, що принципи стійкості імплементуються в усі сфери національної безпеки і державного

управління, включно економічну, соціальну, екологічну, суспільну, міжнародну та ін. Механізми управління національною стійкістю побудовані на засадах широкої співпраці, партнерства і взаємодії з населенням.

3.4.4. Національні системи оцінювання ризиків і загроз у Великій Британії, Нідерландах та Новій Зеландії

Вибір для аналізу національних систем оцінювання ризиків і загроз Великої Британії, Нідерландів і Нової Зеландії не є випадковим [121]. Системи перших двох держав є найбільш комплексними. Вони охоплюють повний цикл оцінювання ризиків, спроможностей, ідентифікації загроз та уразливостей, а також підготовки стратегічних рішень на різних рівнях. У Новій Зеландії оцінювання ризиків, моделювання кризових ситуацій і підвищення готовності до реагування на загрози, кризовий менеджмент, відновлення відбуваються в рамках єдиного циклу. Ефективність обраної моделі забезпечення національної безпеки та стійкості Нової Зеландії була доведена під час реагування держави на поширення COVID-19.

У **Великій Британії** система оцінювання ризиків забезпечує стратегічне планування у сфері національної безпеки, надає можливість урядові оцінити широкий спектр ризиків і загроз національним інтересам та безпеці держави в діапазоні коротко- та довгострокових змін безпекового середовища, визначити стратегічні цілі та пріоритетні завдання щодо забезпечення національної безпеки і стійкості.

До оцінювання ризиків залучаються сили й засоби міністерств і відомств, профільних наукових та експертно-аналітичних установ, органів місцевого самоврядування, представників бізнесу, громадянського суспільства та ін. Система функціонує комплексно й послідовно, у єдиному алгоритмі в межах циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки. Під час проведення оцінювання ризиків і загроз в ієрархічній структурі управління системи застосовується принцип «згори донизу», відповідно до якого загальнонаціональне оцінювання ризиків і загроз є основою для відповідної діяльності на регіональному та місцевому рівнях.

Уже тривалий час у Великій Британії проводиться оцінювання найбільших ризиків надзвичайних ситуацій (*англ.* National Risk Assessment) національного масштабу (насамперед природного, техногенного,

біологічного, соціального характеру), які можуть виявитися протягом найближчих п'яти років. Результати оформлюються у вигляді звіту з обмеженим доступом. Документ є основою для розроблення Стратегії національної безпеки Великої Британії [367; 369] і планування заходів у сфері національної стійкості.

Національний реєстр ризиків у сфері цивільного захисту (*англ.* National Risk Register (NRR) of Civil Emergencies) є публічно доступною версією звіту щодо результатів комплексного оцінювання ризиків надзвичайних ситуацій [372]. Документ розробляється з 2008 р. Він призначений для інформування британського суспільства про актуальні ризики, їх вияви та наслідки з метою посилення готовності населення до надзвичайних ситуацій.

Національний реєстр ризиків публікується кожні два роки після оновлення результатів оцінювання ризиків. Його структура час від часу змінюється. Зазвичай документ містить:

- огляд основних типів надзвичайних ситуацій, які можуть статися протягом п'яти найближчих років (передусім тих, що визначені в законі Великої Британії «Про надзвичайні ситуації», 2004);
- комбіновані матриці типових і пріоритетних ризиків виникнення надзвичайних ситуацій (у градації ймовірність/наслідки);
- характеристики проявів надзвичайних ситуацій та їх можливих наслідків;
- заходи, які вживає або планує вживати уряд держави у сфері протидії цим надзвичайним ситуаціям із визначенням контактних телефонів, вебсайтів та інших каналів зв'язку з уповноваженими органами;
- основні положення методики проведення оцінювання ризиків.

На основі Національного реєстру ризиків оцінюються регіональні ризики та формуються регіональні реєстри ризиків у рамках діяльності місцевих форумів стійкості (*англ.* local resilience forums) та історичних провінцій Великої Британії – Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії. Фактично Національний реєстр ризиків є орієнтиром та методологічним забезпеченням для місцевих громад у процесі формування регіональних реєстрів ризиків і управління ризиками.

Загалом практика формування та періодичного оновлення Національного реєстру ризиків має надзвичайно важливе

значення в подальшій роботі щодо забезпечення національної стійкості. Зазначений документ є важливим орієнтиром у підготовці планів і програм реагування на випадок надзвичайних ситуацій на рівні окремих суб'єктів – громад, підприємств, установ тощо. Крім того, він надає можливість своєчасно проводити роз'яснювальну роботу серед населення, готуючи його до можливого настання певної надзвичайної ситуації, що дозволяє посилювати індивідуальну стійкість кожного громадянина.

Комплексне оцінювання найбільших ризиків для національної безпеки (*англ.* National Security Risk Assessment) було вперше проведене під час підготовки Стратегії національної безпеки Великої Британії (2015), якою визначено, що таке оцінювання охоплює як внутрішні, так і зовнішні ризики, які можуть виявитися в період від п'яти до двадцяти років, і воно має оновлюватися кожні два роки. У документі зазначено, що результати оцінювання ризиків не є прогнозом, адже неможливо точно передбачити джерело і характер майбутніх небезпек, проте це дає можливість визначити пріоритети для вирішення актуальних для держави та суспільства проблем, а також сформулювати плани й ресурси, необхідні для реагування на найбільші ризики [367].

Важливе значення в системі стратегічного планування у Великій Британії має також *оцінювання спроможностей* у сфері національної безпеки, що здійснюється в межах їх огляду (*англ.* National Security Capability Review) [366]. Аналіз спроможностей дозволяє визначити не лише їх стан та достатність для ефективного реагування на загрози, але й прогрес і проблеми в імplementації Стратегії національної безпеки та інших програмних документів.

Головну роль в організаційному забезпеченні системи оцінювання ризиків і загроз відіграє Офіс Кабінету міністрів (*англ.* Cabinet Office). На початку чергового циклу оцінювання він закріплює за уповноваженими міністерствами та відомствами відповідальність за аналіз та оцінювання визначеного спектра ризиків (згрупована категорія типового ризику) згідно з їх компетенцією. Досліджуються попередні оцінки, визначаються нові ризики й загрози, а також ті, що раніше були ідентифіковані, але не отримали достатньої доказової бази. Кожним міністерством і відомством здійснюється опис сценаріїв розвитку ідентифікованих ризиків і загроз, розробляється обґрунтований сценарій найгіршого прояву типового ризику (групи ризиків), що закріплений

за уповноваженим органом. У міністерствах і відомствах для виконання цього завдання створюються цільові робочі групи, які діють за отриманими з Офісу Кабінету міністрів настановами щодо процедур та методології оцінювання ризиків.

Якщо ризики не відповідають компетенції жодного з міністерств чи відомств (т. зв. «наскрізні» ризики), їх оцінює уповноважений Секретаріат Офісу Кабінету міністрів із залученням Керівної міжурядової групи з оцінювання ризиків (*англ.* Risk Assessment Steering Group) при Офісі Кабінету міністрів. Крім цього, завданням Керівної міжурядової групи є узгодження робочих питань між міністерствами й відомствами під час проведення оцінювання. Також ця установа розглядає надані оцінки нових ризиків або зміни стосовно тих, що оцінені раніше.

Допомогу в оцінюванні ризиків і загроз надають також інші державні установи, зокрема: Об'єднаний центр з питань оцінювання терористичної загрози (*англ.* Joint Terrorism Assessment Centre), Центр з питань захисту національної інфраструктури (*англ.* Centre for the Protection of National Infrastructure), Національний центр з питань кібербезпеки (*англ.* National Cyber Security Centre), Агентство з питань навколишнього середовища (*англ.* Environment Agency), Метеорологічне бюро (*англ.* Met Office) та ін.

Важливе значення в системі оцінювання ризиків і загроз Великої Британії надається *науково-методичному забезпеченню* відповідної діяльності. Урядовий офіс з питань науки (*англ.* Government Office for Science) виконує роль незалежного арбітра з наукових і технічних питань оцінювання ризиків. Наукову експертизу кінцевих результатів оцінювання здійснює група наукових радників з питань надзвичайних ситуацій на чолі з Головним науковим радником уряду (*англ.* Government Chief Scientific Adviser), який водночас є главою Урядового офісу з питань науки та співголовою Ради прем'єр-міністра з питань науки та технологій.

Консультативний супровід національного оцінювання ризиків і загроз здійснює Партнерство з питань захисту від стихійних лих (*англ.* Natural Hazards Partnership). Це незалежне співтовариство було створене з метою обміну передовим досвідом, розроблення рекомендацій для уряду та суспільства щодо оцінювання ризиків, моделювання їх наслідків та механізмів забезпечення стійкості, налагодження

комунікацій і взаємодії учасників тощо. До Партнерства з питань захисту від стихійних лих входять 17 спеціалізованих держустанов.

У Нідерландах комплексна система оцінювання ризиків і загроз є важливим елементом стратегічного планування та інструментом для розроблення Стратегії національної безпеки. Вона охоплює низку процесів, серед яких: аналіз безпекового середовища, оцінювання ризиків і загроз, визначення довгострокових тенденцій розвитку безпекової ситуації, оцінювання спроможностей.

Загалом прийняття Стратегії національної безпеки Нідерландів започатковує стратегічний цикл, який повторюється кожні три роки та дає змогу забезпечити постійну оцінку того, чи залишаються заходи щодо захисту національних інтересів достатньо ефективними для реагування на всі ризики і загрози, які можуть вплинути на національну безпеку [356]. Результати періодичного оцінювання ризиків представлені у таких звітах, як Національна оцінка ризиків (*англ.* National Risk Assessment) [359] або Національний профіль ризиків (*англ.* National Risk Profile) [357]. На відміну від Національної оцінки ризиків, крім оцінок ризиків для основних національних інтересів та їх наслідків, Національний профіль ризиків містить також оцінку спроможностей держави щодо реагування на них. Передбачено, що такі звіти готуються один раз на чотири роки [358].

У Стратегії національної безпеки Нідерландів (2019) національними безпековими інтересами визначено:

- територіальну цілісність;
- фізичну безпеку;
- економічну безпеку;
- екологічну безпеку;
- соціальну та політичну стабільність;
- збереження міжнародного миру та порядку [356].

Загалом звіт про результати національного оцінювання ризиків (*англ.* National Risk Assessment) містить:

- опис основних ризиків у розрізі певних їх груп (або тематики), аналіз чинників і подій, які можуть впливати на формування відповідної загрози, а також причин, тригерів, взаємозв'язків, взаємозалежностей ризиків;
- визначення ризиків, які матимуть найбільший вплив на національні безпекові інтереси;

- опис сценаріїв вияву ризиків і загроз;
- оцінки ймовірності та наслідків ризиків і загроз;
- визначення категорій схожих і взаємопов'язаних ризиків (наприклад, тих, що спрямовані на одну цільову групу, мають однакову природу тощо);
- визначення пріоритетних ризиків;
- рекомендації щодо зниження ризиків (їх імовірності й наслідків).

Останній звіт про результати національного оцінювання ризиків був підготовлений з метою розроблення Стратегії національної безпеки (2019) [359].

Методологія аналізу ризиків, їх оцінювання та пріоритизації, яка використовується для складання Національного профілю ризиків, подібна до тієї, що застосовується для розроблення Національної оцінки ризиків. Ризики оцінюються як за критерієм імовірності, так і за наслідками для ключових національних інтересів у сфері національної безпеки. Під час аналізу ризиків ураховується також загальний контекст ситуації і довгострокові мегатренди, досліджуються причини виникнення загрози, тригери, фактори впливу, каскадні ефекти, розробляються сценарні прогнози тощо. Крім того, оцінюються наявні спроможності для реагування на загрози або кризові ситуації на етапах запобігання, підготовки до реагування, встановлення контролю над ситуацією, реагування та ліквідації наслідків; визначаються уразливості; оцінюється вплив невизначеності. З урахуванням отриманих результатів розробляються висновки та рекомендації щодо посилення спроможностей і розбудови національної стійкості. Нині в Нідерландах розроблений та оприлюднений лише один Національний профіль ризиків (2016).

У Стратегії національної безпеки (2019) визначені такі загальні пріоритети для оцінювання ризиків і загроз національній безпеці:

- загрози від акторів, яких спонсорують інші держави;
- поляризація суспільства;
- пошкодження критичної інфраструктури;
- тероризм, екстремізм;
- воєнна загроза;
- злочинність;
- кіберзагрози [356].

З урахуванням результатів аналізу ризиків і загроз у цьому документі рекомендовано фокусувати зусилля на таких напрямках забезпечення національної стійкості:

- посилення багатосторонніх міжнародних систем і механізмів взаємодії, у т. ч. через укладання відповідних міжнародних угод та вдосконалення норм міжнародного права;
- підвищення рівня готовності до можливих природних катастроф;
- запобігання та підвищення рівня готовності до реагування на можливі техногенні аварії (передусім хімічні, біологічні, радіологічні, ядерні);
- запобігання та підвищення рівня готовності до реагування на можливе поширення інфекційних хвороб [356].

Крім підготовки звіту за результатами оцінювання ризиків, у межах циклу стратегічного планування запроваджене також проміжне сканування горизонту національної безпеки, що передбачає аналіз тенденцій і загроз національній безпеці з точки зору доцільності внесення змін до Стратегії національної безпеки Нідерландів [356]. Сканування дозволяє встановити нові мегатренди, які триватимуть у період не менше ніж п'ять років [354].

Також у Стратегії національної безпеки Нідерландів (2019) була визначена необхідність створення загальної системи управління ризиками та кризами як важливого механізму забезпечення національної безпеки. Крім того, наголошувалося на важливості використання результатів наукових досліджень щодо ризиків і загроз, а також нових технологій моніторингу ризиків для національної безпеки [356].

З метою науково-методичного забезпечення процесів оцінювання ризиків і загроз та підготовки відповідних звітів у Нідерландах була утворена Мережа аналітиків у сфері національної безпеки (*англ.* The Network of Analysts for National Security) [358]. До її складу входить шість організацій, які працюють на постійній основі, а саме: Національний інститут суспільного здоров'я та довкілля (RIVM) при Міністерстві охорони здоров'я, соціального забезпечення і спорту Нідерландів; Центр досліджень і документації Міністерства юстиції і безпеки (WODC); Генеральна служба з питань розвідки та безпеки Нідерландів (AIVD) при Міністерстві внутрішніх справ; Нідерландська організація прикладних наукових досліджень (TNO); Нідерландський

інститут міжнародних відносин «Clingendael»; Міжнародний інститут соціальних досліджень (ISS) при Роттердамському Університеті Еразма (*англ.* Erasmus University Rotterdam, EUR). До діяльності Мережі, якщо виникне така потреба, можуть залучатися й інші навчальні заклади, дослідницькі організації, цивільні служби, представники округів безпеки, підприємств критичної інфраструктури, приватні компанії, консалтингові фірми тощо. Зокрема, активну участь у роботі Мережі бере Гаазький центр стратегічних досліджень (HCSS)²⁹.

У Мережі можуть формуватися тематичні міжвідомчі робочі групи, кожна з яких аналізує та оцінює певну категорію ризиків. До складу робочих груп входять науковці й аналітики у сфері оцінювання ризиків і розроблення сценарних прогнозів, досвідчені експерти з профільних міністерств і відомств, інші фахівці.

Забезпечення діяльності Мережі здійснює Секретаріат, який функціонує на постійній основі при Національному інституті суспільного здоров'я та довкілля. Секретаріат координує діяльність постійних учасників Мережі й тимчасових міжвідомчих робочих груп, управляє проектами й контролює хід їх виконання, забезпечує взаємодію з Групою з постановки задач та офіційними державними органами, які координують діяльність Мережі на стратегічному рівні. Серед останніх – Керівний комітет з питань національної безпеки (*нідерл.* Stuurgroep Nationale Veiligheid); Міжвідомча робоча група з питань національної безпеки (*нідерл.* Interagency Werkgroep Voor Nationale Veiligheid), яка підзвітна зазначеному Керівному комітету; Міністерство юстиції та безпеки та Національний координатор з питань боротьби з тероризмом і безпеки, що діє при цьому міністерстві.

До Мережі входить також Методична робоча група з питань національної оцінки ризиків (*нідерл.* Methodiekwerkgroep Nationale Risicobeoordeling), утворена при Міністерстві юстиції та безпеки Королівства Нідерландів. Організаційну підтримку її діяльності здійснює Відділ аналізу і стратегії Національного координатора з питань безпеки і протидії тероризму, який діє у складі зазначеного міністерства. Методична робоча група, серед іншого, здійснює аналіз дотримання загальної методології проведення оцінювання ризиків і загроз, яка затверджена у державі в 2007 р.

²⁹ The Hague Centre for Strategic Studies. URL: <https://hcss.nl/> (дата звернення: 22.06.2021).

Проведення досліджень щодо оцінювання ризиків і загроз та підготовка відповідних звітів здійснюється Мережею у тісній співпраці з округами безпеки.

Наукова рада Нідерландів з питань державної політики (*англ.* The Netherlands Scientific Council for Government Policy) проводить остаточну експертизу проектів Національної оцінки ризиків і Національного профілю ризиків перед внесенням їх на розгляд уряду та парламенту Нідерландів.

Крім оцінювання ризиків і спроможностей, у державі також оцінюється ефективність законодавства у сфері національної безпеки, у т. ч. у сфері кризового управління, та правового забезпечення округів безпеки, здійснюється перевірка готовності населення та держави до ефективного реагування на кризові явища.

Загалом національна система оцінювання ризиків і загроз Нідерландів постійно вдосконалюється, що передбачає можливість її подальшої адаптації до змін стратегічного безпекового середовища. Сьогодні вона реалізується комплексно та послідовно у єдиному алгоритмі в рамках циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки.

У **Новій Зеландії** оцінювання ризиків проводиться протягом десятиліть. При цьому аналізуються всі можливі ризики та загрози: внутрішні, зовнішні, техногенні, природні та ін.

Під керівництвом прем'єр-міністра та Кабінету міністрів Нової Зеландії з урахуванням міжнародного досвіду підготовлено загальну методіку оцінювання та управління ризиками на національному рівні. Вона базується на розробленому спільно з Австралією Стандарті AS/NZS ISO 31000.2009 [302] (на основі міжнародного Стандарту ISO 31000). Ця методика визначає основні процедури та етапи оцінювання ризиків і загроз, а також поточні й перспективні варіанти управління ризиками.

Механізм управління національною системою оцінювання ризиків Нової Зеландії передбачає залучення широкого кола учасників та їх взаємодію з місцевою владою, недержавними організаціями та приватним сектором. Для оцінювання ризиків використовується досвід профільних урядових організацій, проводиться аналіз отриманої інформації, технічна експертиза спроможностей тощо. Відповідна діяльність відбувається за підтримки науково-дослідних установ. Процесами оцінювання ризиків, розроблення та перегляду профілів

ризиків і сценаріїв розвитку кризових ситуацій керує робоча група у складі посадових осіб уряду. Основна увага приділяється усвідомленню та управлінню загальними наслідками реалізації ризиків та уразливостями, а не конкретним небезпекам.

У Новій Зеландії оцінюють як ризики надзвичайних ситуацій, так і ризики для національної безпеки. Зокрема, Департамент прем'єр-міністра і Кабінету міністрів надає організаційну та інформаційну підтримку уповноваженим державним органам у сфері оцінювання найбільш значущих ризиків для національної безпеки з метою виявлення можливостей їх зменшення та визначення способів зміцнення національної стійкості. Ця діяльність побудована на основі спеціального механізму, який визначає проактивний, скоординований підхід всіх урядових структур до виявлення ризиків та управління ними (*англ.* National Risk Approach) [312].

У Новій Зеландії функціонує Національне бюро оцінювання, яке надає незалежні та неупереджені оцінки подій і тенденцій, що стосуються національної безпеки та міжнародних відносин цієї держави. Ці оцінки використовуються для формування державної політики у сфері національної безпеки і стійкості. Оцінки можуть різнитися: деякі з них визначають імовірну траєкторію розвитку та наслідки національної чи регіональної кризи, що наближається, а інші – зосереджуються на довгострокових та стратегічних питаннях, зокрема таких, як-от глобальні безпекові тенденції. Бюро є складовою частиною національного розвідувального співтовариства Нової Зеландії [311].

Відповідно до визначеного в державі підходу до управління ризиками Національний директорат розвідки та координації ризиків готує Національний реєстр ризиків, який є документом з обмеженим доступом. Він містить широкий перелік ризиків і загроз за такими основними напрямками:

- природні катастрофи;
- біологічні небезпеки;
- техногенні небезпеки;
- протиправні дії;
- економічні кризи [312].

Ідентифікація та аналіз ризиків здійснюються також на регіональному та місцевому рівнях. Ризики оцінюються на порівняльній основі завдяки встановленню середнього ступеня небезпеки в усій країні.

На основі отриманих результатів розробляються індивідуальні профілі ризиків і загроз, які визначають практики управління ними на різних етапах (зменшення ризиків, підготовку до них, реагування на них та відновлення після їх реалізації). У свою чергу, розроблені профілі ризиків використовуються для планування відповідних заходів.

До оцінювання ризиків та управління ними в Новій Зеландії, крім органів державної та місцевої влади, залучаються також неурядові суб'єкти (власники/оператори інфраструктури, представники малого та середнього бізнесу, науковці). Участь у зазначених процесах в основному є добровільною, проте існує низка законодавчих вимог до власників об'єктів критичної інфраструктури (електро- та енергопостачання, телекомунікацій тощо) щодо надання надійних безперервних послуг.

Організований у такий спосіб процес оцінювання ризиків дозволяє центральним урядовим установам виявляти прогалини в отриманих даних для аналізу чи в розумінні сутності та проявів певних ризиків, а також підвищує впевненість у достовірності результатів оцінювання, на основі яких розробляються плани заходів із забезпечення готовності до реагування на загрози, визначаються пріоритети держави у безпековій сфері тощо [313].

Досвід Нової Зеландії свідчить, що для оцінювання найсерйозніших ризиків зазвичай не вистачає достовірних кількісних даних, тому доцільно використовувати якісні показники, які характеризують природу ризику. Окремі види наслідків не піддаються систематичному оцінюванню через складні каскадні ефекти або тоді, коли хибно визначені їх комбінації (наприклад, економічні, суспільні, екологічні, репутаційні). Такі ситуативні або контекстуальні елементи та чинники впливу можуть значно посилити та перевищити прогнозовані наслідки. Оцінка наслідків також ураховує вплив запобіжних або підготовчих заходів, що застосовуються для зменшення ризику.

У Національній стратегії протидії катастрофам і забезпечення стійкості Нової Зеландії (2019) [306] визначено комплекс заходів щодо управління ризиками як один з пріоритетів діяльності держави. Серед запропонованих заходів доцільно виокремити такі:

- 1) визначення сценаріїв розвитку ризиків (у т. ч. з урахуванням складників ризиків, їх наслідків, уразливостей та спроможностей) та способів використання цієї інформації для прийняття урядових рішень;

- 2) створення державних організаційних структур у сфері управління ризиками, визначення процедур та вжиття необхідних заходів для зменшення ризиків;
- 3) забезпечення обізнаності суспільства і державних інститутів про ризики, розвиток спроможностей щодо їх оцінювання та управління ними;
- 4) усунення недоліків у державній політиці щодо зниження ризиків;
- 5) реалізація політики, спрямованої на інформування громадськості про наявні ризики та попередження появи нових;
- 6) розвиток та вдосконалення механізмів забезпечення національної стійкості.

Загальна інформація про ризики та загрози є доступною для громадськості, центральних та місцевих органів влади, а також науково-дослідних установ та інститутів (за винятком окремих даних, які мають обмежений доступ). З метою інформування громадськості застосовується публічно доступна версія Національного реєстру ризиків Нової Зеландії у частині оцінок ризиків та визначення пріоритетів державної політики щодо подолання наслідків надзвичайних ситуацій. У 2019 р. був запущений новий вебсайт «Готуйся» (*англ.* Get Ready), який надає широкий доступ до інформації щодо забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій та способів зміцнення національної стійкості [310].

Важливим завданням керівництво держави визначило засвоєння уроків, винесених із процесу національного оцінювання ризиків, та їх урахування під час аналізу нових даних у рамках нового циклу оцінювання.

За урядовими оцінками, невеликій державі з добре розвинутою інфраструктурою, відносно сильною традицією співпраці між міністерствами та відомствами легше визначити та залучити до процесу оцінювання ризиків різні зацікавлені сторони. Держава здатна адекватно оцінювати безпекову ситуацію та вирішувати виявлені проблеми, проте її слабкістю є тенденція недооцінювати невизначеність, складність і неоднозначність ризиків [309]. Крім того, найсерйозніші ризики є зазвичай найменш відомими, а найгіршими виявляються ті, про які взагалі нічого не відомо. Доказом цього твердження стала пандемія COVID-19.

Загалом національні системи оцінювання ризиків і загроз держав, що досліджувалися, організовані на засадах широкої міжвідомчої взаємодії та співпраці з недержавними суб'єктами. У їх діяльності враховані положення міжнародних стандартів ISO у сфері кризового менеджменту та керування ризиком. Також ці системи знаходять оптимальний баланс між прагматизмом урядування й результатами наукових досліджень.

Висновки до третього розділу

Невизначеність глобального безпекового середовища, необхідність протистояння загрозам гібридного типу, небезпекам, пов'язаним зі стрімким розвитком новітніх і проривних технологій, активізували пошуки нових підходів до забезпечення національної безпеки та стійкості як на рівні окремих держав, так і їх союзів та міжнародних організацій. Почали активно впроваджуватися нові та вдосконалюватися чинні практики й механізми, які дозволяють державам і їхнім суспільствам посилити здатність адаптуватися без значних втрат до складних безпекових умов, своєчасно та ефективно реагувати на широкий спектр загроз і кризових ситуацій, які стає все складніше ідентифікувати, збільшити спроможності різних суб'єктів, налагодити співпрацю між ними тощо.

Результати проведеного дослідження іноземного досвіду забезпечення національної стійкості доводять, що провідні міжнародні організації та союзи держав у своїй діяльності активно порушують питання розбудови національної стійкості або окремих її аспектів. Сфера досліджень, вибір об'єктів стійкості та спрямованості відповідної практичної роботи залежать від основної спеціалізації організації, кваліфікації та досвіду залучених експертів. Цілі і завдання, які визначаються сучасними стратегічними та програмними документами ООН, НАТО, ЄС, ОЕСР, ОБСЄ у сфері забезпечення миру, безпеки, процвітання, сталого розвитку та партнерства містять численні заходи, які сприяють розбудові національної стійкості у різних державах світу. Зокрема, такі заходи спрямовані на усунення причин виникнення конфліктів, формування єдності, довіри, лідерства, упровадження комплексного підходу до забезпечення готовності й ефективності реагування на загрози широкого спектра, швидкого відновлення після кризи тощо.

Можна констатувати, що основними видами діяльності міжнародних організацій щодо розбудови стійкості є дослідження національних практик, які існують, проведення аналізу та розроблення рекомендацій для держав з різних питань забезпечення національної стійкості, надання експертної, організаційної, фінансової та іншої підтримки країнам, які цього потребують. Особлива увага у такій діяльності приділяється питанням аналізу ризиків, виявлення уразливостей, поширення належних знань, розвитку кризового менеджменту, налагодження широкої співпраці, забезпечення готовності до реагування на загрози та відновлення після криз, планування заходів тощо.

Після 2014 р. спостерігаються зміни у підходах міжнародних організацій та союзів держав до трактування національної стійкості, визначення пріоритетних сфер і напрямів її зміцнення. Проведений аналіз стратегічних і програмних документів та практик міжнародних організацій і союзів держав, що досліджувалися, у сфері забезпечення стійкості дозволяє стверджувати, що загалом вони спрямовані на досягнення критеріїв національної стійкості у розрізі стійкості стану і стійкості функціонування держави та її підсистем. Водночас значна частина заходів, що вживаються міжнародними організаціями і союзами держав у цій сфері, сприяє також укріпленню стійкості суспільства і досягненню таких результатів, як формування ідентичності, злагодженості та єдності; укріплення зв'язків між різними суспільними групами та довіри до влади; залучення населення до економічної, політичної та іншої діяльності в межах громади та держави, а також підвищення ефективності управління громадою; усвідомлення громадянами природи і характеру загроз і порядку дій у разі їх настання; посилення готовності до реагування, контролюваності ситуації до, під час і після кризи; створення спільних спроможностей для протистояння загрозам, кризам.

Варто констатувати, що боротьба з пандемією COVID-19 порушила у світі нові питання у сфері кризового менеджменту та після-кризового відновлення, планування й реалізації скоординованих заходів, інвестування у стійкість тощо. Робота міжнародних організацій і союзів у цьому напрямі продовжується.

Як підтверджує світовий досвід, специфіка розроблення й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, а також особливості створення відповідних систем у різних

країнах значною мірою зумовлені їх національними інтересами, історичними, географічними, безпековими, політичними, культурними, соціально-економічними та іншими умовами формування й розвитку. У той же час, моделі забезпечення національної стійкості, сформовані в різних державах світу, мають багато спільних рис, оскільки всі вони базуються на закономірностях і сутнісних характеристиках концепту національної стійкості.

У більшості випадків держави починали застосовувати механізми розбудови стійкості у пріоритетних для себе сферах, ризики у яких були оцінені як найімовірніші, а їх наслідки – як наймасштабніші та найтяжчі для держави і суспільства. З часом напрями та сфери забезпечення національної стійкості уточнювалися й розширювалися, а відповідні механізми й практики розвивалися. Основні зміни, що наразі спостерігаються в системах забезпечення національної стійкості багатьох держав, відбуваються у напрямі від зосередження на пріоритетних сферах до комплексного підходу щодо забезпечення готовності до реагування на різні загрози на основі всеохопної співпраці. Водночас пріоритети держав у сфері забезпечення національної стійкості, спрямованість відповідних механізмів і практик можуть суттєво відрізнятись.

У контексті ефективного застосування універсальних механізмів забезпечення національної стійкості, таких як стратегічне планування, комплексне оцінювання ризиків, ідентифікації загроз та уразливостей, багаторівнева організація всеохопної взаємодії у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості тощо, заслуговує на увагу досвід Великої Британії, Нідерландів, Нової Зеландії.

Загалом дослідження світового досвіду забезпечення національної стійкості, аналіз ефективних світових практик у цій сфері, різних підходів до організації системи забезпечення національної стійкості та ключових процесів у цій сфері дозволяє зробити кращий вибір для України щодо визначення національної моделі забезпечення національної стійкості з урахуванням національних інтересів держави та особливостей її розвитку.

Розділ 4

СУЧАСНЕ БЕЗПЕКОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ ТА СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УКРАЇНІ

Дослідження безпекового середовища, виявлення небезпечних тенденцій, чинників впливу, ризиків і загроз для національної безпеки дозволяє обґрунтувати вибір оптимальної моделі забезпечення національної стійкості та відповідних механізмів для держави в сучасних умовах. Водночас усібічний аналіз наявних спроможностей, практик, нормативно-правового регулювання, організації діяльності у сфері забезпечення національної безпеки, кризового менеджменту та державного управління дає змогу визначити уразливості держави та суспільства, системні проблеми в забезпеченні національної стійкості, а також сформувавши пріоритети її подальшого зміцнення. Аналіз цих питань має важливе наукове й практичне значення у контексті обґрунтування доцільності створення в Україні системи забезпечення національної стійкості, а також визначення її основних властивостей з урахуванням встановлених закономірностей та сутнісних характеристик концепту національної стійкості.

4.1. Основні тенденції розвитку безпекового середовища України

Аналіз безпекового середовища України доцільно розпочати з виявлення основних процесів і тенденцій, які характеризують зміни у

глобальному безпековому середовищі та визначають контури глобального розвитку.

Більшість експертів визнають, що глобальне безпекове середовище характеризується нині високим ступенем невизначеності та непередбачуваності. У доповіді Національної розвідувальної ради США «Глобальні тенденції 2040: Більш суперечливий світ» (англ. *Global Trends 2040: A More Contested World*) наголошено, що пандемія COVID-19 нагадала світові про його крихкість і продемонструвала високу взаємозалежність різних ризиків. За висновками експертів, у наступні роки й десятиліття світ може зазнати інтенсивніших викликів різного походження з каскадними ефектами, що стане випробуванням на стійкість і адаптивність для суспільств, держав і міжнародної системи загалом [401].

У зазначеній доповіді наголошується на таких найбільш імовірних ризиках і тенденціях глобального розвитку:

- посилення політичного суперництва у світі, зростання ризику виникнення конфліктів, оскільки держави та недержавні суб'єкти використовують нові джерела влади та руйнують усталені норми й інститути, які забезпечували певну стабільність протягом останніх десятиліть;
- посилення диспропорцій економічного розвитку та конкуренції на глобальних ринках;
- нерівномірне старіння населення, отримання демографічних дивідендів державами, що розвиваються, у Латинській Америці, Південній Азії, Північній Африці, на Близькому Сході;
- тяжчі наслідки від зміни клімату;
- посилення соціального розшарування в суспільствах, зростання недовіри до влади, формування груп однодумців, заснованих на усталеній або нещодавно набутій ідентичності;
- зростання політичної нестабільності в державах, ерозія демократії;
- зростання небезпек від стрімкого розвитку новітніх і проривних технологій.

У доповіді Міністерства оборони Великої Британії «Глобальні стратегічні тренди. Майбутнє починається сьогодні» зазначається, що світ стає набагато складнішим і мінливішим, а «єдина визначеність лише в тому, що майбутнє є невизначеним». За висновками авторів доповіді, темп змін і рівень невизначеності можуть переважати над ефективним

управлінням і єдністю суспільств. Це потребує адаптації, запобігання та активного реагування на загрози [370].

Експерти визначали тренди, які спостерігатимуться протягом наступних 30 років (до 2050 р.) і потребуватимуть адаптації:

- розширення людських можливостей: розвиток нових знань і технологій, з одного боку, розкриває нові можливості в освіті, медицині, а з іншого – сприяє поглибленню соціального розшарування суспільств і, як наслідок, посиленню політичних суперечок;
- зміни та дифузія влади: зростання суперництва між азійськими державами (передусім Китаєм й Індією) та США, а також конкуренції між іншими державами потребуватиме реформування міжнародних інститутів. Не всі держави зможуть вистояти перед новими політичними й соціальними викликами [370].

Серед трендів, які потребують запобігання або пом'якшення їх наслідків, експерти Міністерства оборони Великої Британії називають такі:

- суттєве зростання ролі інформації: розширення доступу людей до інформації, розвиток комп'ютерних технологій, штучного інтелекту, цифровізація багатьох аспектів життя тощо не лише розширюють можливості людей, а й створюють нові ризики, пов'язані з можливістю поляризації суспільства за допомогою соціальних медіа, зниженням довіри до наявних інститутів влади, поширенням кібератак та інших злочинів, скоєних за допомогою мережі Інтернет і соціальних мереж, тощо;
- розвиток новітніх технологій у промисловості (Четверта промислова революція) впливає на всі галузі економіки та підвищує ризики соціальних змін, суспільного невдоволення та протестів через скорочення кількості робочих місць та зміни у їх якості, а також погіршення умов праці й відпочинку людей [370].

Також британські експерти визначили тренди, які потребуватимуть активного реагування:

- зростання навантаження на природне середовище внаслідок зміни клімату й людської діяльності;
- непропорційні зміни у складі населення різних країн, що матиме наслідками зростання міграції, збільшення навантаження на системи соціального захисту та інфраструктуру окремих міст тощо [370].

За висновками авторів зазначеної доповіді, найбільший ризик мають ті події й ситуації, які неможливо передбачити. Зокрема, йдеться про суттєві зміни в утворенні геополітичних союзів, раптові зміни соціальної, економічної або політичної парадигми, значні конфлікти і природні катастрофи, фінансові кризи, пошкодження глобальної інфраструктури, колапс міжнародних організацій тощо [370].

За висновком голови Служби безпеки Швеції К. Фріберга³⁰, те, що сьогодні вважається можливістю, здатне створити загрози в майбутньому, а найбільшої уваги потребують інциденти, які ніколи раніше не траплялися. Експерт підкреслює набагато складніший характер сучасних загроз, порівняно з традиційними.

У доповіді Всесвітнього економічного форуму «Глобальні ризики 2021» серед найбільш імовірних ризиків протягом наступних десяти років зазначені такі: екстремальна погода, кліматичні зміни, погіршення екології внаслідок людської діяльності, концентрація цифрової потужності й цифрова нерівність, порушення кібербезпеки. Серед ризиків, які можуть мати найбільш небезпечні впливи, визначені, зокрема, такі: інфекційні хвороби, кліматичні зміни та інші екологічні ризики, поширення зброї масового ураження, кризи життєзабезпечення, боргові кризи та збої кібернетичної інфраструктури [419].

За висновками сучасного дослідника В. Сміла, найвищу загрозу для людства в найближчі 50 років становить можливість розгортання нової мегавійни, яка матиме й найбільші фатальні наслідки. Серед інших значних ризиків, з порівняно нижчою ймовірністю настання та меншими наслідками, учений називає пандемії (передусім грипу), виверження вулканів та цунамі [135].

Про зростання конфліктного потенціалу та наслідків силового протистояння в сучасному світі для глобальної безпеки й розвитку зазначається і в дослідженні Міжнародного банку реконструкції та розвитку «Доповідь про світовий розвиток 2011. Конфлікти, безпека, розвиток». Експерти наводять розрахунки втрат, яких можуть зазнати як національні економіки, так і світова економіка в разі розгортання збройного конфлікту [8].

³⁰ The Swedish Security Service Annual Report 2020. URL: <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.4fee9b31787cb4eddc4ec/1624002656682/Swedish%20security%20service%20annual%20report2020.pdf> (дата звернення: 23.10.2021).

Автори праці «Межі зростання: 30 років потому» Д. Х. Медоуз, Й. Рандерс і Д. Л. Медоуз доводять необхідність урахування в прогнозах глобального розвитку дії ризиків, пов'язаних з існуванням певних меж зростання, постійним прагненням світової системи до зростання, а також відставанням у часі між наближенням до межі зростання та реагуванням на це з боку суспільства [26].

З огляду на посилення взаємозв'язків та взаємозалежності держав масштаби впливу глобальних ризиків на стан національної та міжнародної безпеки продовжують збільшуватися. Ефективність заходів щодо їх попередження та подолання значною мірою залежить від здатності ідентифікувати та оцінити глобальні ризики. Однак, урахуовуючи те, що значну їх частину важко спрогнозувати з високим ступенем ймовірності, в основу відповідних попереджувальних стратегій має закладатися підвищення національної стійкості [112].

Про зростання рівня та масштабу сучасних загроз йдеться також у офіційних документах міжнародних організацій та багатьох держав. Так, у Заяві за підсумками зустрічі на вищому рівні на саміті НАТО в Брюсселі 14 червня 2021 р. зазначено, що Альянс і держави-члени стикаються нині із багатогранними загрозами, системною конкуренцією з боку авторитарних держав, а також із посиленням викликів безпеці на всіх стратегічних напрямках. Найбільшими загрозами миру та безпеці визначено: агресивні дії Росії; вплив Китаю, що постійно зростає; нелегальну міграцію та торгівлю людьми; поширення зброї масового знищення та ерозію архітектури контролю над озброєннями; гібридні та інші асиметричні загрози, у т. ч. у кіберсфері; кампанії дезінформації; неправомірне використання нових руйнівних технологій тощо [293].

У Глобальній стратегії Європейського Союзу щодо зовнішньої політики та політики безпеки «Спільне бачення, спільна дія: сильніша Європа» (2016) було зазначено, що світ перебуває у стані екзистенційної кризи. У документі йдеться про зростання насильства в різних регіонах світу, диспропорції економічного зростання, негативні впливи зміни клімату [221].

У Стратегії національної безпеки і стратегічному та безпековому огляді Великої Британії (2015) зазначено, що у глобалізованому світі, який швидко змінюється, те, що відбувається за кордоном, безпосередньо впливає на внутрішню безпеку все більшою мірою [367].

У Стратегії національної безпеки Японії (2013) визначені такі виклики і загрози для глобального безпекового середовища: зміни у балансі сил і швидкий розвиток новітніх технологій; поширення зброї масового ураження і пов'язаних матеріалів; міжнародний тероризм; ризики для глобальних ресурсів (морський, повітряний, космічний, кібернетичний простір), пов'язані з порушенням міжнародного права, конфліктами інтересів тощо; виклики для глобальної людської безпеки й розвитку (нерівність, бідність, поширення небезпечних хвороб тощо); ризики у сфері глобального економічного розвитку [334].

У Стратегії національної безпеки США 2017 р. визначено, що світ став надзвичайно небезпечним, у ньому існує широкий спектр загроз, серед яких: поширення ядерної зброї, посилення політичного, економічного та воєнного суперництва держав у всьому світі, інформаційні кампанії з дискредитації демократії, діяльність радикальних терористичних угруповань, наркотрафік і міжнародна злочинність тощо [333].

Аналіз стану безпекового середовища і тенденцій його розвитку став підґрунтям підготовки стратегічних документів в Україні. Важливий внесок у цю роботу здійснює Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД), готуючи щорічні аналітичні доповіді та інші аналітичні документи для керівництва держави. Зокрема, в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» (2020) зазначено, що «світ увійшов у час динамічних змін, результат і перебіг яких важко передбачити. Невизначеність і нестабільність є визначальними характеристиками сучасності» [1].

У Стратегії національної безпеки України (2020) визначені поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних і внутрішніх умов. Серед загроз, що пов'язані з глобальними процесами, виокремлені, зокрема, такі: наслідки зміни клімату та зростання техногенного навантаження на навколишнє природне середовище; нерівність та інші фундаментальні дисбаланси світового розвитку; посилення міжнародної конкуренції; наслідки стрімких технологічних змін; поширення міжнародного тероризму та міжнародної злочинності; зростання викликів трансатлантичній та європейській єдності, що може спричинити ескалацію наявних і виникнення нових конфліктів. Як зазначено

в цьому документі, однією з найбільших загроз для України є те, що Російська Федерація продовжує збройну агресію проти нашої держави, а також *гібридну війну* у світі [75]. Отже, ця загроза впливає на глобальне безпекове середовище, ускладнюючи його, водночас вона є джерелом довгострокових деструктивних впливів на національну безпеку України.

Досліджуючи особливості ведення гібридної війни, у т. ч. на прикладі Російської Федерації, А. Рац виокремлює такі її основні операційні етапи: підготовку, атаку, стабілізацію [338]. Дослідник також зазначає, що на першому етапі противник формує «мапу» стратегічних, політичних, економічних, соціальних, інфраструктурних слабкостей, уразливостей держави-жертви та створює необхідні механізми їх капіталізації з метою подальшого використання. Такий період може тривати роками і десятиліттями. На прикладі агресії Російської Федерації проти України А. Рац робить висновок, що на початковому етапі було практично неможливо визначити, чи були дії Росії, у т. ч. в рамках традиційної дипломатії, застосування заходів «м'якої» сили, зовнішнього впливу тощо, підготовкою до гібридної війни, допоки не розпочалася активна фаза (атака). Основними операційними причинами ефективності гібридної агресії РФ проти України цей учений вважає такі: неочікуваність, відмова від визнання втручання на офіційному рівні, маскування загарбників під цивільне населення. Крім того, цьому сприяла тривала спільна історія двох держав, тісні економічні зв'язки, а також пов'язаність політичних, бізнесових та безпекових еліт [338].

Наведений вище аналіз офіційних документів і висновків експертів щодо тенденцій розвитку сучасного безпекового середовища підкреслює *проблематичність ідентифікації загроз та оцінювання ризиків у сучасних умовах* [105]. Так, поширення спотвореної інформації, яка має на меті розгортання деструктивних процесів у суспільстві, може трактуватися агресором як забезпечення свободи слова та плюралізму думок. Організація міжнародних конференцій або інших публічних дискусійних майданчиків, на яких «науково обґрунтовується» нова історична ретроспектива держави-жертви та надаються пояснення певних політичних подій у вигідному для агресора ракурсі, може мати вигляд «поглиблення наукової та культурної співпраці» між державами. Намагання безпосередньо впливати на громадську думку, поширюючи пропаганду агресора та виправдовуючи його, подається під

гаслом свободи ЗМІ. Варто додати, що для такої діяльності використовуються цілком легальні механізми, які спираються на традиційні демократичні цінності. А «зелені чоловічки», які з'явилися спочатку в Криму, а потім на Донбасі, довго були предметом дискусій у більшості країн світу стосовно того, чи є це загрозою для національної та регіональної безпеки та як на неї реагувати.

В умовах гібридної війни складно не лише ідентифікувати певні події або тенденції як загрозу, але й побачити за ними загальну картину, що може свідчити про підготовку противника до масштабніших дій, переходу до активної фази. Адже гібридна війна характеризується одночасним масштабним скоординованим застосуванням комплексу заходів у різних сферах з можливістю розгортання каскадних ефектів. У сучасному світі економічні, політичні, соціальні та інші процеси мають неабиякий взаємовплив. Саме тому в гібридній війні суто військові методи часто відіграють другорядну роль, а як зброю агресор використовує деструктивні впливи на економіку, енергетику, інформаційну сферу, суспільство держави-жертви та інші невійськові засоби. Виявлення перших ознак гібридної агресії потребує певного часу і координації зусиль різних органів державної влади.

Гібридна агресія РФ проти України висвітлила кризу європейської безпеки. У той же час, як зазначено в доповіді ОБСЄ «Повернення до дипломатії», не існує ані спільної думки, ані загального аналізу ситуації щодо її причин і помилок, які були допущені у процесі її розвитку, а «погляди з Москви, Заходу і країн поміж ними» суттєво різняться [29]. Це підтверджує висновки про існування конфлікту інтересів на міжнародній арені та посилення суперництва між державами.

Україна відчуває у повному обсязі зміни, що відбуваються нині у світі. Розпочата Російською Федерацією в 2014 р. гібридна війна радикально змінила безпекове середовище України. Російська агресія поширилася практично на всі сфери діяльності. При цьому далися взнаки недоліки внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави, а також неефективність інститутів і механізмів гарантування міжнародної безпеки, що сформувало відповідні уразливості Української держави.

На початку гібридної агресії РФ проти України в 2014 р. система забезпечення національної безпеки через існування різних причин виявилася не готовою протистояти новим викликам і загрозам, вище керівництво держави покинуло країну, органи сектору безпеки

та оборони діяли недостатньо ефективно, катастрофічно не вистачало ресурсів [129]. У той же час, на захист національних інтересів держави стало громадянське суспільство, тимчасово узявши на себе важливі функції у сфері забезпечення національної безпеки. У такий спосіб реалізувалися механізми спонтанної самоорганізації, які містять значний потенціал стійкості держави та суспільства як складних систем. Утім на той час механізми адаптивного управління в держави були розвиненими мало. З огляду на це роль громадянського суспільства в процесах державотворення протягом останніх років поступово почала знижуватися, що має несприятливий вплив на формування національної стійкості.

Вибудовуючи формат спільних зусиль у протидії сучасним загрозам безпеці, у т. ч. гібридного характеру, з метою посилення власної стійкості НАТО надає важливого значення посиленню співпраці з державами-партнерами. З огляду на це, за підсумками Уельського саміту НАТО, проведеного в 2014 р., було прийнято рішення про надання допомоги Україні задля належного забезпечення національної безпеки в умовах агресії РФ [300]. Зокрема, за результатами засідання Комісії Україна – НАТО на рівні глав держав та урядів (4 вересня 2014 р., м. Ньюпорт, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії) були засновані цільові трастові фонди НАТО для підтримки України, у т. ч. за такими напрямками:

- удосконалення системи командування, управління, зв'язку та обміну інформацією;
- реформування систем логістики і стандартизації Збройних Сил України;
- посилення спроможностей України у сфері кібербезпеки;
- протидія саморобним вибуховим пристроям та розмінування та ін. [60].

Визнанням унікального досвіду України щодо протидії гібридній агресії Російської Федерації стало прийняття рішення за результатами Варшавського саміту НАТО (9 липня 2016 р., м. Варшава, Республіка Польща) щодо утворення спільної Платформи з вивчення такого досвіду. Це був один із 40 напрямів взаємодії між Україною та НАТО в рамках затвердженого тоді Комплексного пакета допомоги [301].

Сьогодні спостерігається зміна в риторичі керівництва Російської Федерації щодо України. Так, у новій Стратегії національної безпеки

цієї держави, яка була затверджена 2 липня 2021 р. [140], на відміну від попередньої її редакції, є лише одна згадка про Україну, але не як про сусідню державу, а у контексті реалізації стратегічної цілі Російської Федерації щодо «зміцнення братських зв'язків між російським, білоруським і українським народами». Ураховуючи очевидні прагнення Росії посісти провідне місце в «новій архітектурі світоустрою з новими принципами і правилами», яка неодноразово згадується у документі, не варто розраховувати на припинення гібридної агресії проти України. Скоріше, слід очікувати на певні зміни методів її ведення.

У зазначеному вище документі також наголошується, що сучасний світ переживає трансформації, зростає число центрів економічного і політичного розвитку, формуються нові глобальні й регіональні держави-лідери. І все це супроводжується посиленням нестабільності у світі та геополітичного напруження і конфліктності.

Ураховуючи те, що російська загроза, як і глобальна безпекова невизначеність, мають довгостроковий характер, *зміцнення національної стійкості як стратегічна мета повністю відповідає національним інтересам України.*

Проте не лише зовнішні загрози та глобальні тренди формують безпекове середовище України. Залишається також низка уразливостей держави та суспільства, що зумовлені певними вадами організаційного та правового забезпечення процесів, які відбуваються у безпековій сфері, а також дією інших чинників.

Зокрема, у Стратегії національної безпеки України (2020) визначені загрози з боку російської окупаційної адміністрації та збройних формувань Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, в окремих районах Донецької та Луганської областей України, розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб іноземних держав, насамперед РФ, деструктивної пропаганди та дезінформації. Джерелом загроз незалежності України, її суверенітету й демократії визначені також: недостатня ефективність державних органів, що ускладнює вироблення й реалізацію ефективної політики; недостатні темпи переозброєння Збройних Сил України, інших складників сил оборони на новітні (модернізовані) зразки; непослідовність і незавершеність реформ, корупція; недостатній захист права власності, висока частка державного сектору в економіці; недостатній рівень

конкуренції та панування монополій, низька енергоефективність; низький рівень добробуту населення, укорінення радикальних суспільних настроїв, поширення злочинності; погіршення технічного стану критичної інфраструктури та середовища життєдіяльності; погіршення демографічної ситуації [75].

Варто також зазначити, що в сучасних умовах зазнає змін характер певних традиційних загроз. Зокрема, терористична загроза нині набуває нових форм, як на глобальному, так і на національному рівнях, і може використовуватися як елемент гібридної війни. Під її впливом може порушитися нормальне функціонування держави та суспільства. Загалом збройне насилля, проявом якого є тероризм, руйнівним чином впливає на розвиток будь-якої держави, стримує її економічне зростання, призводить до дестабілізації суспільства [102].

Крім того, у сучасних умовах змінюється характер сепаратистської загрози. Зокрема, в Україні нині можна спостерігати прояви гібридного сепаратистського конфлікту на Донбасі, підґрунтям якого є політичний сепаратизм, який РФ інспірувала та активно підтримує [123]. Тобто, як бачимо, питання внутрішньої та зовнішньої безпеки перетинаються дедалі частіше.

Отже, сучасне безпекове середовище України характеризується високим рівнем невизначеності, значним впливом глобальних процесів і тенденцій розвитку, наявністю низки невирішених проблем у системі державного управління та системі забезпечення національної безпеки.

Одними з найбільших зовнішніх загроз національній безпеці України є продовження гібридної агресії з боку Російської Федерації, що має довгостроковий характер, посилення суперництва між державами, поширення зброї масового ураження. Наслідки реалізації цих загроз можуть бути дуже небезпечними: від поширення дезінформації, пошкодження критичної інфраструктури, порушення життєзабезпечення населення до масових людських жертв і матеріальних втрат, порушення державного суверенітету й територіальної цілісності України.

Значні ризики розгортання надзвичайних і кризових ситуацій в Україні містять наслідки зміни клімату й стрімкого розвитку новітніх і проривних технологій, імовірність поширення епідемій серед людей і небезпечних хвороб – серед тварин, забруднення природного середовища, у т. ч. джерел водопостачання. У той же час, певні ризики

можуть реалізуватися в загрози національній безпеці України або містити нові можливості розвитку. Передусім йдеться про розкриття потенціалу розвитку науки й техніки.

Зазначені вище ризики та загрози мають динамічний, довготривалий характер, можуть спричинити масштабні негативні наслідки для суспільства та держави, крім того, їх неможливо здолати повністю.

В Україні чинниками впливу та уразливостями, які можуть погіршити безпекову ситуацію та ускладнити протидію загрозам, також є: незавершеність низки важливих реформ (у т. ч. у сфері забезпечення національної безпеки, боротьби з корупцією); обмеженість ресурсів (передусім фінансових) та їх неефективне використання; складна демографічна і соціальна ситуація; недостатня компетентність представників органів державної та місцевої влади; недостатня обізнаність населення щодо актуальних і потенційних загроз і небезпек; недовіра населення до органів влади тощо.

У той же час, існує низка чинників, які зміцнюють потенціал національної стійкості в Україні. Передусім йдеться про достатню розвиненість законодавства та інститутів влади у сфері державного управління та забезпечення національної безпеки, особливості національного менталітету, які полягають у прагненні до свободи та справедливості, високий загальний рівень освіти населення, поширеність і доступність ЗМІ, інших джерел інформації та ін.

З огляду на характер основних ризиків і загроз національній безпеці України та з урахуванням особливостей реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки, визначених у першому та другому розділах монографії, можна дійти висновку, що в умовах мінливого безпекового середовища впровадження системного механізму забезпечення національної стійкості відповідає потребам України щодо створення додаткових можливостей для забезпечення національної безпеки у контексті комплексної протидії ризикам і загрозам будь-якого характеру та походження на основі всеохопної співпраці. Цілеспрямоване врегулювання виявлених проблем та уразливостей, посилення наявних переваг та розбудова механізмів забезпечення національної стійкості потребують формування й реалізації відповідної державної політики, у т. ч. визначення цілей і завдань у зазначеній сфері.

4.2. Сучасний стан забезпечення стійкості у сфері національної безпеки України

Те, що Україна як незалежна держава продовжує існування та функціонування у складних умовах, у т. ч. збройної агресії, криз різного походження тощо, є свідченням значного потенціалу стійкості, який закладений як у наявних державних інститутах і механізмах, так і в суспільстві. Але існує низка проблем, які стримують розвиток цього потенціалу. Основною проблемою у сфері забезпечення національної стійкості є те, що заходи відповідного спрямування мають фрагментарний і несистематизований характер, а отже, є менш ефективними. Відсутність термінологічної та концептуальної визначеності щодо забезпечення національної стійкості, а також профільного законодавства, неналагодженість взаємодії у відповідній сфері – усе це суттєво стримує процеси зміцнення національної стійкості, порушує основні принципи її забезпечення (комплексність, широку взаємодію, адаптивність, передбачуваність, надійність, обізнаність, готовність, мобільність, резервування, безперервність, субсидіарність).

Крім того, забезпечення національної стійкості на системній основі в Україні стримується через низький рівень теоретичного опрацювання відповідного питання. На сьогодні ще вкрай мало наукових розробок щодо методології цього процесу, його механізмів, зв'язків з національною безпекою тощо. У свою чергу, це породжує розбіжності в розумінні концепту стійкості у сфері національної безпеки, а також труднощі в розробленні відповідного законодавства.

Аналіз загального стану забезпечення стійкості у сфері національної безпеки України доцільно здійснювати в контексті запропонованого в першому розділі монографії циклу забезпечення національної стійкості за основними етапами. Згідно із зазначеним підходом нижче схарактеризовані основні здобутки та недоліки відповідних процесів в Україні.

Оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення загроз і уразливостей. Загалом заходи за відповідними напрямками здійснюють різні міністерства, відомства, наукові установи. Зокрема, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» у встановленому порядку готується Стратегія національної безпеки України, яка визначає поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та

національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов, проводиться комплексний огляд сектору безпеки і оборони [64]. Розробляючи стратегії за сферами національної безпеки на виконання вимог зазначеного Закону і Стратегії національної безпеки України, міністерства і відомства мають проводити стратегічний аналіз у сферах своєї відповідальності, виявляти специфічні ризики і загрози.

Крім того, відповідно до пункту 68 Стратегії національної безпеки України (2020) Національний інститут стратегічних досліджень готує щорічні доповіді про стан національної безпеки України на основі аналізу виконання Стратегії [75]. В аналітичних доповідях Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України»³¹ наводяться детальні характеристики сучасного стану суспільства та держави, у т. ч. у сферах зовнішньої політики, економіки, суспільних відносин тощо. Аналіз цих та інших документів дає змогу виявити основні уразливості держави та суспільства.

Одночасно у сфері оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення загроз та уразливостей в Україні існують суттєві проблеми методологічного та організаційного характеру, у т. ч. відсутність єдиних теоретико-методологічних основ оцінювання ризиків для національної безпеки, стану відповідних спроможностей з метою підготовки, прийняття й упровадження стратегічних рішень; державного органу, відповідального за координацію діяльності у цій сфері; недоліки обміну інформацією, необхідною для прийняття державних рішень, тощо.

Стратегічний аналіз, визначення пріоритетів забезпечення національної стійкості, планування заходів щодо готовності до реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій та відновлення після них. Окремі завдання щодо забезпечення національної стійкості почали з'являтися в стратегічних і програмних документах держави лише протягом останніх кількох років. До того часу відповідні цілі та завдання державою не визначалися. Наразі відсутні показники оцінювання національної стійкості, а також не розроблені рекомендації щодо визначення цільових орієнтирів, критеріїв, механізмів у

³¹ Див.: URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini>

відповідній сфері. Через це об'єктивне визначення пріоритетів забезпечення національної стійкості на основі результатів стратегічного аналізу наразі ускладнене. Формування й реалізація заходів щодо забезпечення національної стійкості відбувається безсистемно, що не сприяє ефективному використанню обмежених ресурсів держави.

Невизначеність інституційної моделі забезпечення національної стійкості в Україні, неврегульованість питань щодо розподілу повноважень створює численні проблеми в організації відповідної діяльності.

Формування планів заходів щодо реагування на окреслені законодавством загрози і надзвичайні ситуації здійснюється різними міністерствами та відомствами у встановленому порядку. Проте існує низка проблем у сфері планування спільних заходів, визначення універсальних протоколів узгоджених дій, розподілу відповідальності й координації відповідної діяльності.

Іншою проблемою є те, що не всі документи стратегічного планування враховують альтернативні варіанти розвитку, а це знижує рівень адаптивності держави та суспільства.

Забезпечення готовності та реагування на визначені законодавством загрози і надзвичайні ситуації відбувається в порядку, встановленому профільними нормативно-правовими актами. Основними проблемами, які знижують ефективність відповідних заходів, є такі:

- недоліки взаємодії та координації діяльності різних міністерств і відомств;
- технічна, моральна, інженерна та матеріальна застарілість резервних пунктів управління органів державної влади;
- неефективність формування державою необхідних резервів, у т. ч. матеріальних, кадрових;
- недостатній рівень забезпечення готовності до спільного реагування та взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадян в умовах реалізації загроз і настання кризових ситуацій;
- низька ефективність імплементації реформ, що проводяться в державі, наявність корупційного складника, неефективність низки державних послуг;
- недостатній рівень обізнаності населення та громад щодо характеру загроз і порядку дій у кризових ситуаціях;

- недостатність двосторонніх каналів і низький рівень комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування та населенням;
- низький рівень державно-приватного партнерства у безпековій сфері;
- недостатній рівень залучення широких верств населення, громадських об'єднань до реалізації заходів у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості;
- недостатній рівень довіри населення до органів державної влади;
- брак уваги з боку держави до питань формування національної єдності та культури безпеки;
- недостатня ефективність управління територіальними громадами та ін.

Яскравим прикладом недостатньої готовності до реагування на загрози був, зокрема, незадовільний технічний стан захисних споруд та сигнальних систем раннього попередження, що виявилось під час початку агресії Російської Федерації проти України в 2014 р.

Недосконалість механізмів організації та координації дій на національному, регіональному й місцевому рівнях у сфері кризового менеджменту містить значні ризики для управління основними сферами забезпечення життєдіяльності держави та суспільства в умовах невизначеності та швидких змін безпекового середовища.

Здатність до швидкої мобілізації зусиль в умовах кризи залишається в Україні наразі недостатньою. Це зумовлено насамперед інертністю бюрократичного апарату, потребою додаткового часу на розгортання антикризової діяльності, особливо у випадках, порядок дій щодо яких не був визначений завчасно, що знайшло підтвердження у випадках реагування на поширення COVID-19, а також початку окупації Російською Федерацією АР Крим. Не завжди ефективним є обмін інформацією між органами державної влади, аналіз якої є необхідним для прийняття рішень у кризових ситуаціях.

Іншою проблемою сучасної України є недостатній рівень самоуправління суспільства та незначна кількість саморегулювальних організацій, які здатні виконувати окремі функції державного управління в кризових ситуаціях у разі дезорганізації або виходу з ладу певних елементів державного управління [114]. Тривалий час саморегулювальні організації були представлені переважно на фінансовому ринку:

об'єднання професійних учасників фондового ринку, асоціації банків, страхових організацій тощо. У той же час, роль професійних спілок у процесах регулювання ринку праці та забезпечення соціального захисту все ще є недостатньою. Незважаючи на те, що значний імпульс для розвитку громадянського суспільства та формування громадських організацій був отриманий в Україні у 2014 р., коли у відповідь на агресію з боку Російської Федерації відбулася реалізація механізму спонтанної самоорганізації суспільства, ефективні механізми контрольованої самоорганізації та самоуправління в Україні поки що не створені.

Процес відновлення України та окремих її регіонів після криз є, як правило, складним, ресурсозатратним і тривалим. Так, на початку агресії РФ проти України в 2014 р. існували значні труднощі з розміщенням та соціальним забезпеченням внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з тимчасово окупованих територій АР Крим і частин Донецької та Луганської областей, які не вирішувалися протягом тривалого часу [18]. Повені на Закарпатті, які стаються практично щороку, забирають людські життя та руйнують інфраструктуру на мільярди гривень, незважаючи на те, що уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування впроваджують протиповеневі заходи.

Складні затяжні процеси відновлення спостерігаються в Україні після економічних криз. За висновками Е. Лібанової [25], бідні верстви населення найменше виграли від процесу відродження економіки країни і найбільше постраждали від економічних негараздів. Учена вважає, що позитивний ефект від економічного зростання впродовж 1999–2019 рр. дав змогу істотно зменшити масштаби абсолютної бідності в Україні, проте практично не змінив показники відносної бідності, оскільки процес розшарування за доходами спинити не вдалося. Науковиця також стверджує, що наразі Україна є однією з найбідніших європейських країн із доволі високим рівнем бідності населення, а зайнятість в Україні не забезпечує родину від бідності [25].

Наведені ситуації свідчать про існування системних проблем у забезпеченні національної стійкості в Україні, передусім у сферах забезпечення безперервності урядування та надання критично важливих для суспільства функцій, економічної та суспільної стійкості тощо.

Вивчення отриманого досвіду. В Україні існує усталена практика вивчення і застосування галузевого досвіду, набутого міністерствами

та відомствами в результаті навчань, тренувань (включно й міжнародних) та інших заходів взаємодії, у т. ч. з НАТО та іншими іноземними партнерами, які проводяться у сфері національної безпеки. Зокрема, спільні заходи за участю Збройних Сил України визначаються робочим планом Військового комітету Україна – НАТО. Результати кожного з них аналізуються і враховуються у плануванні наступних заходів і програм. За офіційним повідомленням, на території України в 2021 р. було заплановано проведення восьми багатонаціональних навчань, до яких мали залучити близько 21 тис. українських військовослужбовців та близько 11 тис. іноземних учасників [33]. Крім того, реалізуються науково-дослідні роботи за напрямками розвитку сектору безпеки і оборони України, у яких також аналізується попередній досвід. Нині наукові установи утворені та функціонують при усіх органах сектору безпеки і оборони України. Також утворена Платформа «Україна – НАТО» з вивчення досвіду протидії гібридній війні в Україні.

Результати аналізу досвіду, набутого як у результаті проведених навчань і міжнародного співробітництва, так і подій, що минули, використовуються, зокрема, під час підготовки програмних документів: Стратегія національної безпеки, Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО, а також інших документів із планування у сферах національної безпеки і оборони.

Важливі висновки для визначення способів і механізмів забезпечення національної стійкості можна зробити і з дослідження історичного досвіду. Варто зауважити, що питанням цивільної оборони і забезпечення стійкості функціонування народного господарства у воєнний час приділялося багато уваги ще в СРСР. Багато механізмів цивільного захисту населення, а також забезпечення готовності держави до умов надзвичайних ситуацій та воєнного стану були розроблені та застосовувалися на практиці. Зокрема, з питань забезпечення стійкості функціонування народного господарства були видані постанови ЦК КПУ та Ради Міністрів УРСР від 22 травня 1979 р. № 267-0011 та ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 30 березня 1979 р. № 312-109. Аналіз загальних вимог щодо зміцнення стійкості функціонування народного господарства в умовах воєнного часу, затверджених зазначеною постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР, дає підстави стверджувати, що в цих вимогах було реалізовано багато принципів і підходів до забезпечення національної стійкості, які

актуальні в наші дні. Йдеться про застосування комплексного підходу до формування заходів цивільного захисту населення; поширення необхідних знань і навичок, у т. ч. морально-психологічної підготовки населення, проведення навчань і тренувань; забезпечення готовності сил цивільної оборони, централізованих і місцевих систем оповіщення та захисних споруд; створення необхідних резервів; гарантування безперервності економічних процесів і функцій життєзабезпечення населення (у т. ч. постачання продовольства, питної води, засобів першої необхідності, медичних, житлово-комунальних та інших послуг); встановлення та підтримання постійного інформаційного забезпечення населення.

Крім того, у зазначених документах радянського періоду важливе значення надавалося питанням безпеки під час планування населених пунктів, формуванню планів можливої евакуації стратегічних економічних об'єктів та тимчасового переміщення населення, планів стійкого функціонування промисловості у воєнний час, планів швидко відновлення народного господарства, створенню страхових фондів технічної документації. Були визначені основні напрями забезпечення безперервності урядування, у т. ч. перехід із централізованого на децентралізоване управління, створення кадрового резерву, організація взаємодії галузевих, територіальних і військових органів управління, спільного використання пунктів управління, способів збирання, обробки та обміну інформацією тощо. Також передбачалося розроблення генеральних схем управління в галузях як елемента забезпечення готовності до умов воєнного часу. Затверджені загальні вимоги і завдання були визначені відповідно до різних рівнів управління: загальнодержавного, територіального, галузевого.

Після розпаду СРСР перед молодими незалежними державами, зокрема й Україною, постало багато складних питань у сфері державотворення та економічного розвитку. За умов бюджетного й ресурсного дефіциту в Україні на початку 1990-х років значна частина механізмів, які функціонували в системі цивільної оборони СРСР, була зупинена.

Загалом слід зауважити, що нині в Україні не вистачає загальнодержавної платформи, до якої могли б долучатися не лише представники органів державної влади, а й наукові установи, громадські організації, окремі експерти для обміну набутим досвідом і вироблення спільних рішень у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

Наведені в узагальненому вигляді системні проблеми забезпечення національної стійкості в Україні на законодавчому, інституційному, організаційному, методологічному рівнях будуть детально проаналізовані у наступних структурних підрозділах монографії. Проте на підставі наведеного вище можна стверджувати: наявність невирішених проблем на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості свідчить про те, що Україна іще не досягла як критеріїв стійкості стану держави (надійність, надлишковість, адаптивність, поглинання), так і критеріїв стійкості функціонування держави (готовність, швидкість, реагування, відновлення).

Інша група проблем свідчить про те, що Україна не досягла також основних критеріїв стійкості стану та функціонування суспільства. Зокрема, незважаючи на те, що у відповідь на агресію РФ проти України відбувся сплеск громадської самоорганізації та активності, переважання політичного абсентеїзму у суспільстві, що спостерігається нині у світі [274], залишається характерними і для нашої країни. При цьому, на відміну від розвинених демократичних держав, в Україні серед основних причин цього явища слід назвати зневіру й розчарування населення у владі та політичних інститутах, а також невисокий рівень політичної культури суспільства.

За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 15 до 19 грудня 2017 р., лише 7 % опитаних зазначають, що залучені до активної громадської діяльності, а 87 % указують, що в громадській діяльності участі не беруть; більше 85 % опитаних не є членами жодних громадських об'єднань; волонтерською діяльністю впродовж 2017 р. займалися лише близько 12 % опитаних. Загалом, за висновками експертів, у 2017 р. рівень залученості громадян до благодійної діяльності був набагато вищий, ніж до Революції Гідності (2014) [13].

Згідно з результатами іншого загальнонаціонального опитування, проведеного наприкінці 2018 р. організацією Пакт (Pact) у рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), лише 7 % українців були активно залучені до життя їхньої громади, інші 22 % зрідка брали участь у зборах та інших заходах. При цьому 4 % громадян активно долучалися до діяльності організацій громадянського

суспільства, інші 15 % відповіли, що долучалися до таких активностей інколи. Найвищий рівень залученості спостерігався щодо діяльності будинкових, вуличних чи квартальних комітетів (10 %) та участі у мирних зібраннях (8 %) [12].

Результати чергової хвили Національного опитування щодо громадського залучення, яке програма «Долучайся!» провела взимку 2021 р., засвідчили, що рівень залученості громадян України до активної громадської діяльності залишається доволі низьким: лише 6,8 % респондентів указали, що долучалися до мирних зібрань чи акцій, тоді як 8 % брали участь у створенні чи роботі будинкового, вуличного або квартального комітету. Ще 8,1 % повідомляли про інфраструктурні питання особисто, телефоном або онлайн. Лише 4 % респондентів зазначили, що брали активну участь у діяльності громадських організацій протягом останнього року, іще 13 % засвідчили, що зрідка долучалися до таких заходів. Українці охоче беруть участь у житті своїх громад – про це повідомила третина (33 %) опитаних. Лише 7,4 % респондентів регулярно відвідують збори та інші публічні заходи свого будинку, вулиці чи району. Водночас дві третини зазначили, що не мають ані часу (33,3 %), ані зацікавлення (31,7 %) брати участь у таких активностях [17].

Дослідження щодо оцінки ситуації в країні, довіри до інститутів суспільства та політиків, електоральних орієнтацій громадян, проведене соціологічною службою Центру Разумкова в березні 2021 р., продемонструвало такі результати: серед державних та суспільних інститутів недовіра найчастіше висловлюється державному апарату (чиновникам) (80 %), судам (судовій системі загалом) (79 %), Верховній Раді України (77,5 %), уряду України (76 %), Вищому антикорупційному суду (73 %), політичним партіям (71 %), прокуратурі (71 %), комерційним банкам (70 %), Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) (70 %), Верховному Суду (69 %), Конституційному Суду України (69 %), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (САП) (68 %), Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) (68 %), місцевим судам (66%), Президенту України (61,5 %), Національному банку України (60 %). Довіра найчастіше висловлюється до Збройних Сил України (їм довіряють 70 % опитаних), волонтерських організацій (65 %), Церкви (64 %), Державної служби з надзвичайних ситуацій (63 %), Державної прикордонної

служби (60 %), Національної гвардії України (56 %), голови міста (селища, села), у якому проживає респондент (56 %), добровольчих батальйонів (55 %), громадських організацій (53 %), ради міста (селища, села), у якому проживає респондент (51 %) [144].

Аналогічне дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова у червні 2018 р., засвідчило, що серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мали волонтерські організації (їм довіряють 65,2 % опитаних), Церква (61,1 %), Збройні Сили України (57,2 %), добровольчі батальйони (50 %), Державна служба з надзвичайних ситуацій (51,1 %), Державна прикордонна служба (50,7 %), Національна гвардія України (48,6 %), громадські організації (43,4 %) – кількість респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значущому рівні перевищувала кількість тих, хто їм не довіряв. При цьому Президенту України довіряли 13,8 % опитаних, не довіряли – 80,6 %, уряду – відповідно 13,7 та 80,7 %, Верховній Раді – відповідно 10,3 і 85,6 %, Національному банку – відповідно 14,1 та 76,2%, Верховному Суду – відповідно 10,6 та 75,2%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 8,6 % учасників опитування, недовіру – 85,3 % [143].

Експертами Центру Разумкова визначені такі особливості політичної культури громадян України: переважання типів політичної культури, яким притаманна недовіра до політики та політичних інститутів і низький інтерес до політики (61 %) [145]. У Європі подібні показники притаманні, зокрема, Латвії, Болгарії, Угорщині. До позитивно налаштованих типів політичної культури можна віднести лише 8 % українських громадян. При цьому рівень громадянської культури, яка характеризується високим інтересом до політики та довіри до політики й політичних інститутів, в Україні є одним із найнижчих у Європі (3,9 %) і набагато відстає від показників таких розвинутих демократичних держав, як Данія (69,2 %), Швейцарія (54,3 %), Нідерланди (53 %) [145].

За висновками експертів Центру Разумкова, майже половина громадян України не бачить політичних сил, яким можна довірити владу, та політичних лідерів, які могли б ефективно керувати державою. При цьому більшість громадян вважає демократію найкращим типом суспільного устрою для держави. Лише третина громадян вважає їхню особисту участь необхідною для зміни ситуації в Україні на краще.

Переважає більшість громадян не залучена до активної громадської діяльності і не вдавалася до жодної із форм донесення власних поглядів, інтересів до органів влади. За загальним висновком експертів Центру Разумкова, політична культура в Україні характеризується суперечливістю, а також поєднанням прагнення до особистої свободи, запиту на лідерів, які були би підзвітними суспільству, а також розуміння важливості певних інституціолізованих норм [145].

Також слід зазначити, що в сучасній Україні відсутні міцні традиції місцевого самоврядування, хоча є значний потенціал і запит населення на підвищення його ролі у процесах державотворення. Успішне завершення реформ у сфері децентралізації та державного управління має важливе значення для формування стійкості територіальних громад і регіонів.

Крім того, експерти звертають увагу на недостатній рівень розвитку культури безпеки в Україні як на рівні суспільства, так і окремих організацій та індивідів [9; 134]. Недостатність належних знань і поведінкових навичок щодо дій у кризових ситуаціях знижує загальний рівень готовності держави та суспільства до реагування на загрози. Загалом в Україні питання культури безпеки більше відомі в контексті функціонування атомної енергетики. Проте поняття культури безпеки суспільства як певного набору спільних цінностей і практик, які дозволяють убезпечити населення, підприємства та організації тощо, а також мінімізувати негативні наслідки загроз і кризових ситуацій, є досить поширеним у світі [182; 371]. Частиною такої культури є активна взаємодія населення з правоохоронними органами за різноманітними програми співпраці. Як уже зазначалося, такі практики поширені в США, Ізраїлі, Великій Британії та інших країнах.

Загалом наведене свідчить про те, що суспільство в Україні поки що не досягло критеріїв стійкості стану (зокрема, щодо злагодженості і єдності, міцних зв'язків між різними суспільними групами, залучення населення до економічної, політичної та іншої громадської активності, довіри до влади), а також критеріїв стійкості функціонування (щодо ефективності управління громадою, усвідомлення громадянами природи та характеру загроз і порядку дій у разі їх настання, готовності до реагування на загрози, контрольованості ситуації до, під час і після кризи, створення спільних спроможностей для протистояння зарозі, кризі тощо).

Ураховуючи наведені в першому та другому розділах монографії теоретичні висновки про те, що «слабкі місця» у забезпеченні стійкості та уразливості визначають загальний рівень стійкості складних систем, можна припустити, що наразі рівень стійкості держави та суспільства в Україні є недостатнім.

Отже, системні механізми забезпечення національної стійкості, які повинні вирішувати завдання щодо підвищення адаптивності безпекової політики та управління основними сферами життєзабезпечення держави і суспільства в умовах невизначеності та швидких змін безпекового середовища, а також викорінення умов, що породжують уразливості держави і суспільства, в Україні ще не створені. Водночас існує значний потенціал стійкості держави та суспільства, який необхідно посилювати й розвивати.

На підставі викладеного можна стверджувати, що *необхідність створення системи забезпечення національної стійкості в Україні є цілком обґрунтованою*. Зважаючи на обмежені ресурси держави та наявні системи й механізми забезпечення національної безпеки, державного управління та кризового менеджменту, *доцільно формувати таку систему з урахуванням системних зв'язків, що існують, у спосіб імплементації принципів стійкості в різних сферах управління*. Ураховуючи тотожність суб'єктів та об'єктів забезпечення національної безпеки і національної стійкості, в організаційному плані відповідна система може формуватись як підсистема системи забезпечення національної безпеки або споріднена система. У перспективі доцільно розглядати можливість модернізації та поєднання цих систем у комплексну систему забезпечення національної безпеки та стійкості.

4.3. Системні проблеми забезпечення національної стійкості в Україні в умовах мінливості та невизначеності безпекового середовища

4.3.1. Проблеми визначення цілей і завдань щодо забезпечення національної стійкості в стратегічних документах України

У контексті визначення політичних векторів, цілей і завдань у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості важливе значення має розроблення, прийняття й реалізація стратегічних і програмних

документів держави, передусім Стратегії національної безпеки. Такі документи висвітлюють систему офіційних поглядів на роль та місце держави в сучасному світі, її національні цінності, інтереси й цілі, а також сили, засоби й способи попередження та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз. Відповідні закони визначають принципи та правила організації і функціонування системи забезпечення національної стійкості, а положення зазначених стратегічних і програмних документів можуть визначати напрями її розвитку або реформування.

На теперішній час основним нормативно-правовим актом, відповідно до якого здійснюється планування у сферах національної безпеки і оборони, у т. ч. підготовка проєктів відповідних стратегічних документів, є Закон України «Про національну безпеку України» (далі – Закон) [64].

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 1 Закону планування у сфері національної безпеки – це функція державного управління з визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, збалансованого розвитку складових частин сектору безпеки і оборони на основі оцінки безпекової обстановки та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави.

Метою планування у сферах національної безпеки і оборони є забезпечення реалізації державної політики в цих сферах у спосіб розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу. Планування у сферах національної безпеки і оборони здійснюється відповідно до таких принципів: 1) дотримання національного законодавства і міжнародних зобов'язань України; 2) демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони, відкритості інформації про державну політику, стратегічні документи, цілі, пріоритети та завдання планування, прозорості та підзвітності використання ресурсів; 3) цілісності, узгодженості, системності планування у секторі безпеки і оборони, урахування пріоритетів та обмежень, встановлених державними програмами, планами та прогнозними документами; 4) своєчасності та відповідності прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України (частини перша та друга статті 25 Закону).

Стратегія національної безпеки України є основою для підготовки всіх інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони. Реалізація Стратегії національної безпеки України

здійснюється на основі національного оборонного, безпекового, економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги (частина третя статті 26 Закону).

Законом встановлені вимоги щодо порядку розроблення, спрямованості, структури як самої Стратегії національної безпеки України, так і окремих документів стратегічного планування, які розробляються на її основі, а саме: Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, а також Національної розвідувальної програми.

Відповідно до Закону Стратегія національної безпеки України визначає:

- 1) пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки;
- 2) поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;
- 3) основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів та безпеки;
- 4) напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони;
- 5) ресурси, необхідні для її реалізації.

До 2018 р. правову основу для стратегічного планування у сфері національної безпеки України становив Закон України «Про основи національної безпеки України» [67], який визначав Стратегію національної безпеки України, Стратегію кібербезпеки України і Воєнну доктрину України обов'язковими для виконання документами та основою для розроблення програм за складниками державної політики національної безпеки. Вимоги щодо порядку розроблення таких документів, їх спрямованості та структури цим Законом не встановлювалися, але на практиці в них визначалися загрози національній безпеці та пріоритетні напрями і завдання безпекової політики держави. Процес стратегічного планування у відповідній сфері регламентувався Законом України «Про організацію оборонного планування» [66].

Перша Стратегія національної безпеки України була прийнята в 2007 р. [93]. У документі визначався достатньо широкий спектр загроз національній безпеці, багато з яких залишаються актуальними й донині. Йдеться, зокрема, про невідповідність сектору безпеки України потребам суспільства, недостатню національну єдність та консолідацію суспільства, негативні зовнішні впливи на інформаційний простір, тероризм тощо. Водночас завдання державної політики у сфері національної безпеки були визначені значною мірою декларативно, що не сприяло досягненню визначених цілей з подолання або мінімізації дії загроз.

Наступна Стратегія національної безпеки була затверджена Президентом України в 2012 р. [89]. У ній відображалися зміни, що відбулися на той час у безпековому середовищі України, а також визначалися важливі завдання у сфері захисту інтересів особи, суспільства та держави. Зокрема, передбачалася необхідність: проведення судової, адміністративної реформ; протидії корупції; реформування сектору безпеки і оборони як цілісної системи, зміцнення його функціональної спроможності; підвищення ефективності використання державних коштів; забезпечення дієвого контролю за діяльністю природних монополій; диверсифікації джерел постачання енергоресурсів, підвищення ефективності їх використання; подолання диспропорцій у соціально-гуманітарній сфері; створення безпечних умов для життєдіяльності населення та інші важливі заходи. Проте в імплементації цієї Стратегії національної безпеки України значного прогресу за відповідними напрямками не було досягнуто, оскільки визначені в документі завдання залишилися здебільшого нереалізованими.

Хоча переважна більшість загроз і пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки станом на початок 2014 р. залишалися актуальними, ситуація в Україні і навколо неї радикально змінилася – розпочалася широкомасштабна агресія РФ проти нашої держави. Реагувати необхідно було негайно, тому що йшлося про захист національного суверенітету і територіальної цілісності, збереження життів українських громадян. Оскільки Україна не була і не є членом міжнародних військово-політичних союзів, розраховувати доводилося виключно на власні сили, а це потребувало відповідного перерозподілу ресурсів держави та перегляду пріоритетів у сфері національної безпеки і оборони.

З огляду на суттєві зміни у безпековому середовищі на порядку денному постало питання про оновлення Стратегії національної безпеки України. Крім того, відповідно до чинної та той час Стратегії (2012 р.) Україна мала дотримуватися політики позаблоковості, а Російська Федерація була визначена стратегічним партнером, що в умовах 2014 р. не відповідало ні дійсності, ні національним інтересам.

У 2015 р. затверджено нову редакцію Стратегії національної безпеки України [88]. У цьому документі було чітко зазначено, що найбільшу загрозу для України на поточному етапі становлять агресивні дії РФ, які здійснюються для виснаження української економіки та підризу суспільно-політичної стабільності з метою знищення Української держави та захоплення її території. Основними напрямками державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України було визначено: відновлення територіальної цілісності України; створення ефективного сектору безпеки і оборони; підвищення обороноздатності держави; реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів; реформування системи державного управління; забезпечення нової якості антикорупційної політики; забезпечення інтеграції у ЄС та особливого партнерства з НАТО. Крім того, було визначено низку важливих заходів у ключових сферах національної безпеки: зовнішньополітичній, економічній, енергетичній, інформаційній, кібернетичній, екологічній, захисту критичної інфраструктури.

У Стратегії (2015) завдання державної політики у сфері національної безпеки були визначені достатньо чітко, на відміну від попередніх версій документа. Крім того, ці завдання узгоджувалися з положеннями інших програмних документів держави – Коаліційної угоди, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Проте виконання всіх трьох зазначених документів держави також було не повним.

Зокрема, у встановлений термін дії Стратегії національної безпеки України (2015) не було досягнуто помітного прогресу у виконанні таких завдань: забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади та сектору безпеки і оборони; якісне вдосконалення системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони, посилення парламентського контролю в цій сфері; розвиток

системи військово-патріотичного виховання, запровадження програм військової підготовки і цивільного захисту в загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладах; реформування Служби безпеки України; очищення влади від корупціонерів і непрофесіоналів, політичної кон'юнктури, унеможливлення переважання особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними; реформування інституту державної служби; подолання бідності і надмірного майнового розшарування в суспільстві; забезпечення деолігархізації і демонополізації економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення й оптимізації системи оподаткування; ефективне застосування механізму спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій); підвищення стійкості національної економіки до негативних зовнішніх впливів, диверсифікації зовнішніх ринків, торговельних та фінансових потоків; комплексне вдосконалення правової основи захисту критичної інфраструктури, створення системи державного управління її безпекою; створення ефективної системи моніторингу довкілля; забезпечення ресурсозбереження та збалансованого природокористування тощо.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 [94], передбачала реалізацію 62 реформ і програм з метою «впровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі». Досягнути запланованих результатів вдалося лише за незначною кількістю показників (*додаток 1*).

Таким чином, попередні редакції Стратегії національної безпеки України, які були затверджені в 2007, 2012, 2015 рр., містили опис актуальних на відповідний період часу зовнішніх та внутрішніх загроз і тенденцій розвитку глобального безпекового середовища, визначали пріоритетні напрями державної політики у сфері національної безпеки. Проте рівень виконання цих документів залишався доволі низьким, а окремі завдання (зокрема, щодо боротьби з корупцією, реформування органів безпеки і оборони та системи державного управління) повторювалися практично в кожному з них.

Окрім відсутності політичної волі до змін, значною мірою така ситуація була зумовлена ще й відсутністю чітких планів реалізації Стратегії за різними сферами національної безпеки (крім сфери оборони та пізніше – кібербезпеки). Контроль за виконанням документів

стратегічного планування був формальним, порядок звітування, індикатори та критерії оцінювання отриманих результатів не встановлювалися, їх відповідність визначеним цілям не аналізувалася.

Прийнятий 2018 р. Закон України «Про національну безпеку України» [64] створив правову базу для формування нової якості системи забезпечення національної безпеки відповідно до сучасних вимог. До розроблення відповідного законопроекту були залучені досвідчені вітчизняні й іноземні експерти, представники органів державної влади та громадянського суспільства. Важливо, що у роботі над цим законопроектом були враховані принципи і стандарти НАТО та ЄС, які існують у сфері забезпечення національної безпеки.

Цей рамковий Закон визначає правові основи визначеної сфери суспільних відносин з відповідною деталізацією та конкретизацією його положень в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах. І хоча в Законі не згадується поняття «національна стійкість», він дозволяє реалізувати відповідні принципи при підготовці нових редакцій Стратегії національної безпеки України.

Чинна Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» (далі – Стратегія) була розроблена з урахуванням сучасних тенденцій розвитку методологічних засад стратегічного планування й менеджменту в безпековій сфері, а також засвоєних Україною уроків протидії гібридній агресії. Значно більшу увагу, ніж у попередніх редакціях, у цьому документі приділено питанням захисту прав та інтересів людини [75].

Основні засади, на яких ґрунтується Стратегія: стримування, стійкість, взаємодія. Зміст відповідних термінів викладений у пункті 4 документа:

«стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;

стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;

взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України» [75].

У попередніх варіантах Стратегії національної безпеки України єдина згадка про стійкість була лише в документі 2015 р. щодо підвищення стійкості національної економіки до негативних зовнішніх впливів. Це поняття у правових документах держави раніше використовувалося переважно у сферах економіки (у контексті стійкого економічного розвитку, стійкості банків, банківської системи, страховиків), медицини та біобезпеки.

У пункті 47 чинної Стратегії вперше було визначено необхідність розбудови системи забезпечення національної стійкості та зазначені вимоги до неї. Проте недостатність та неузгодженість нормативно-правового регулювання з питань забезпечення національної стійкості, зокрема невизначеність на законодавчому рівні поняття «національна стійкість», організаційної моделі, принципів і механізмів її забезпечення, повноважень, завдань і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств і організацій, а також прав та обов'язків суб'єктів громадянського суспільства – усе це містило ризики невиконання відповідного завдання Стратегії та потребувало визначення *концептуальних засад забезпечення національної стійкості в Україні*.

Зазначені проблеми частково були вирішені завдяки Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості», яким було затверджено Концепцію забезпечення національної системи стійкості³². У той же час, робота щодо вдосконалення законодавства України з метою реалізації завдань, визначених зазначеною Концепцією, та врегулювання інших проблемних питань у сфері забезпечення національної стійкості України триває.

Наразі низка міністерств і відомств України реалізує окремі секторальні заходи щодо посилення стійкості у сферах їх відповідальності. Зокрема, Національною поліцією України впроваджено діяльність на основі моделі ситуаційного управління, а планування безпекових заходів в органах і підрозділах поліції здійснюється на підставі єдиного документа – «моделі загроз», яка розробляється для кожного органу поліції з урахуванням місцевих умов; розроблено Орієнтовний

³² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181> (дата звернення: 23.10.2021).

алгоритм дій; розробляються оперативні плани підвищення стійкості роботи органів поліції в особливих умовах. Державною службою з надзвичайних ситуацій удосконалено процеси управління ризиками виникнення пожеж, надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, їх моніторингу та прогнозування, налагоджено обмін відповідною інформацією з іншими державами тощо. З метою поширення необхідних знань і навичок Міністерством внутрішніх справ України спільно з Державною службою з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України, Адміністрацією державної прикордонної служби України та Національною гвардією України опрацьовано проект Концепції впровадження національної системи освіти спеціалістів у сфері захисту критичної інфраструктури. Національною поліцією України удосконалено систему реагування, до якої входять єдині контактні центри «102», що отримують інформацію про події, та службу диспетчерів, які здійснюють централізоване управління нарядами на рівні областей; впроваджено відповідний мобільний додаток, що діє на всій території держави. Для підвищення рівня інформування населення щодо дій у разі виникнення надзвичайної ситуації, розміщення сховищ та медичних закладів тощо в Державній службі з надзвичайних ситуацій запроваджено тимчасову схему інформування громадян з використанням наявної мережі диспетчерських служб «101» та консультаційних центрів при територіальних органах Служби, проводиться дослідна експлуатація мобільного застосування.

Проте оцінювати ефективність розрізаних секторальних заходів щодо посилення стійкості не уявляється можливим через відсутність єдиних концептуальних підходів і відповідних критеріїв.

У IV кварталі 2020 р. в Україні розпочався масштабний процес розроблення документів стратегічного планування за сферами національної безпеки на основі положень Стратегії національної безпеки України [111]. Йдеться про Стратегію людського розвитку, Стратегію воєнної безпеки України, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегію економічної безпеки, Стратегію енергетичної безпеки, Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, Стратегію біобезпеки та біологічного захисту, Стратегію інформаційної безпеки, Стратегію кібербезпеки України, Стратегію

зовнішньополітичної діяльності, Стратегію забезпечення державної безпеки, Стратегію інтегрованого управління кордонами, Стратегію продовольчої безпеки, Національну розвідувальну програму.

Галузеві безпекові стратегії є документами планування другого рівня, це інтегровані системи рішень, спрямовані на досягнення чітко визначених суспільно важливих цілей і результатів у майбутньому (на період понад п'ять років). Вони мають урахувати визначені в Стратегії національної безпеки (документ першого рівня) поточні та прогнозовані загрози, тенденції розвитку безпекового середовища, пріоритети національних інтересів, але не обмежуватися ними. Стратегії деталізуються у планах заходів із їх реалізації.

Водночас невизначеність концептуальних засад розбудови системи забезпечення національної стійкості в Україні на момент розроблення документів стратегічного планування за сферами національної безпеки не дала можливості чітко сформувані в галузевих безпекових стратегіях відповідні завдання, узгоджені за єдиним задумом. Не простежується також зв'язок між документами держави, що визначають завдання у сфері забезпечення національної стійкості й сталого розвитку в Україні [115]. Ускладнює процес стратегічного планування у сфері національної безпеки відсутність єдиних вимог щодо методології підготовки відповідних документів і організації зазначеного процесу, у т. ч. міжвідомчої взаємодії.

Організація та проведення процесу підготовки документів планування у сферах національної безпеки виявили низку проблемних питань методологічного та організаційного характеру. Зокрема, суттєвим недоліком була недостатня увага окремих розробників документів з планування до аналізу безпекової ситуації у відповідній сфері, оцінювання ризиків, розроблення прогнозів, ідентифікації загроз і виявлення уразливостей. Зосередженість деяких державних органів на вирішенні поточних проблем не сприяє формуванню бачення майбутнього, а також стратегічному менеджменту.

Недосконалість контролю над реалізацією завдань, визначених Стратегією національної безпеки, підвищує ризики невиконання цього документа в повному обсязі. Так, із 15 документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, визначених Стратегією національної безпеки України (2020), які мали бути розроблені та затверджені у шестимісячний строк (до 14 березня

2021 р.)³³, вчасно було схвалено лише Національну розвідувальну програму на 2021–2025 роки та внесені зміни до Стратегії інтегрованого управління кордонами [97], а до 1 вересня 2021 р. було затверджено лише шість документів: Стратегію військової безпеки України [83], Стратегію людського розвитку [77], Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року [74], Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу [80], Стратегію кібербезпеки України [76], Стратегію зовнішньополітичної діяльності України [86]³⁴.

Питання щодо повноти та ефективності виконання Стратегії національної безпеки України залишається, як і раніше, актуальним. Для досягнення визначених у чинному документі амбітних цілей важливо, щоб відповідні завдання не залишилися черговою декларацією.

За результатами проведеного аналізу можна дійти висновку, що організаційна, інституційна і правова невизначеність суттєво стримують процеси розбудови національної стійкості в Україні. Крім того, недосконалість законодавства України у сфері стратегічного планування містить ризики неузгодженості та невиконання у повному обсязі відповідних документів у контексті реалізації заходів щодо зміцнення національної стійкості.

4.3.2. Термінологічна невизначеність у сфері забезпечення національної стійкості в Україні

У низці стратегічних і програмних документів держави (серед яких Стратегія національної безпеки України (2020) [75], Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік [72] (далі – РНП-2020), Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік [73] (далі – РНП-2021), Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки [43]) визначено пріоритетні завдання щодо розбудови національної системи стійкості. Проте, оскільки законодавство у сфері забезпечення національної стійкості в Україні ще не сформоване, існує низка проблем щодо використання

³³ Відповідно до рішення РНБО України «Про Стратегію національної безпеки України» від 14.09.2020 р.

³⁴ Станом на 31 грудня 2021 р. загальна кількість затверджених у встановленому порядку документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, необхідність розроблення яких визначена Стратегією національної безпеки України, становила 12 із 15.

ключових термінів у відповідній сфері, що ускладнює реалізацію поставлених завдань.

Варто зауважити, що ключові дефініції у сфері національної стійкості було визначено лише нещодавно – у Концепції забезпечення національної системи стійкості, затвердженій Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»»³⁵. Проте зміни до законодавства з метою упорядкування застосування термінології у відповідній сфері наразі не вносилися.

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-2020, РНП-2021, Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки тощо, дозволив дійти кількох висновків [119].

По-перше, до прийняття Концепції забезпечення національної системи стійкості в українському законодавстві були відсутні визначення широко вживаних у сфері національної безпеки термінів «національна стійкість», «національна система стійкості», «спроможність», «готовність», «уразливість» та деяких інших, що призвело до різночитань при постановці та реалізації відповідних завдань.

По-друге, у низці нормативно-правових актів України згадані або подані визначення певних термінів, пов'язаних зі стійкістю, але вони мають специфічний характер, тому що стосуються різних сфер (галузей), а отже, потребують уточнення специфіки їх застосування.

Зокрема, поняття, що мають відношення до стійкості в окремих сферах, застосовуються у таких законодавчих і нормативних актах України: Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури [96] («стійкість критичної інфраструктури», «стійкість громад»); Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р. № 722 [98] («екологічна стійкість міст»); РНП-2020 («фінансова стійкість», «соціальна стійкість», «стійкість інфраструктури», «завадостійкість», «стійка мережа», «стійка громада», «стійкий зв'язок», «стійке управління»);

³⁵ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181> (дата звернення: 23.10.2021).

РНП-2021 («соціальна стійкість», «фінансова стійкість», «національна система стійкості», «стійкість критичної інфраструктури» та ін.); Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки («стійкість до катаклізмів», «стійке зростання рівня якості життя», «стійкі до перепадів температури води») тощо.

По-третє, системний підхід до розбудови національної стійкості застосовано лише в декількох нормативно-правових документах України, зокрема у Стратегії національної безпеки України (2020), РНП-2020, РНП-2021. Варто зауважити, що словосполучення «національна система стійкості» використовується в цих та інших нормативно-правових документах України у значенні «система забезпечення національної стійкості», що є організаційним і нормативно-правовим механізмом, який упорядковує діяльність суб'єктів системи в рамках визначеної моделі та національних інтересів.

По-четверте, у деяких нормативно-правових актах України трапляються терміни «живучість» і «надійність», близькі за значенням до змісту поняття «стійкість». Вони, як правило, визначають певні характеристики технічних систем та їх здатність протистояти окремим загрозам.

Зокрема, поняття «живучість» використовується у Кодексі системи передачі [46], Положенні про корабельну службу у Військово-Морських Силах Збройних Сил України [52], Інструкції з боротьби за живучість суден внутрішнього плавання [44], Правилах охорони праці під час виконання суднобудівних та судноремонтних робіт [59] переважно у словосполученнях «живучість енергосистеми/корабля/судна». У законах України «Про оборону України» [65], «Про боротьбу з тероризмом» [35], Стратегії національної безпеки України (2020), РНП-2020, РНП-2021 термін «живучість» уживається в інших словосполученнях разом із терміном «надійність» та похідними від нього.

По-п'яте, у різних нормативно-правових документах України спостерігається безсистемне застосування інших термінів, що стосуються забезпечення національної стійкості, зокрема це такі дефініції, як «спроможності», «уразливість», «готовність».

Специфічні визначення терміна «спроможність», що використовуються у певних сферах, трапляються, зокрема, у таких документах: Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони [54];

Порядку проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом [70]; Порядку проведення огляду оборонно-промислового комплексу [55]; Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти [53] тощо. Усі визначення у цих та інших документах мають певні змістовні відмінності. Крім того, у законах України «Про національну безпеку України» [64], «Про Збройні Сили України» [61], Стратегії національної безпеки України (2020), РНП-2020, РНП-2021, Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки термін «спроможість» та похідні від нього трапляються у словосполученнях, які не мають пояснень.

Специфічні визначення терміна «уразливість» (у т. ч. «вразливість» та у словосполученнях у відповідних відмінках) подані, зокрема, в Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України [45]; Вимогах з безпеки та захисту інформації до кваліфікованих надавачів електронних довірчих послуг та їхніх відокремлених пунктів реєстрації [37]; Концепції боротьби з тероризмом в Україні [62] та ін. Ці визначення також мають змістовні відмінності з урахуванням специфіки відповідної сфери. Крім того, у Стратегії національної безпеки України (2020), РНП-2020, РНП-2021 термін «уразливість» та похідні від нього вживаються у словосполученнях, які не мають пояснень.

Специфічні визначення терміна «готовність» (у т. ч. у словосполученнях) подані, наприклад, у Правилах авіаційного пошуку і рятування в Україні [58]; Інструкції з боротьби за живучість суден внутрішнього плавання [44]; Вимогах до визначення порядку дій персоналу підрозділу фізичного захисту, персоналу підрозділу обліку та контролю ядерних матеріалів в умовах надзвичайних і кризових ситуацій [42] 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), РНП-2020, РНП-2021, Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки використано термін «готовність» та похідні від нього без належних пояснень.

Наведене свідчить про те, що різноманіття й неузгодженість термінів, які стосуються процесів забезпечення стійкості та використовуються в українському законодавстві і професійній літературі, не

сприяє єдиному розумінню завдань, які керівництво держави визначає, та їх ефективній реалізації. Це актуалізує питання щодо узгодження термінів, які використовуються в різних нормативно-правових актах, із їхнім змістом, визначеним у Концепції забезпечення національної системи стійкості.

4.3.3. Проблеми у сфері організаційного забезпечення національної стійкості

Як підтверджує світовий досвід, ефективні системи забезпечення національної стійкості є достатньо децентралізованими, рішення щодо реагування на загрози приймаються на найнижчому можливому рівні. У той же час, важливе значення має координація відповідної діяльності, визначення єдиних і зрозумілих для всіх учасників правил, стандартів і порядку дій на різних етапах циклу забезпечення стійкості. В основному це відбувається на найвищому доцільному рівні, який кожна країна визначає індивідуально. У державах з парламентською формою управління таку функцію зазвичай виконує уряд. Багато держав запроваджують універсальні механізми координації та взаємодії органів державної і місцевої влади, які можуть у максимально наближеному вигляді застосовуватися як у мирний, так і у воєнний час (*англ.* *as similar as possible*). Крім того, одним з ключових напрямів розбудови національної стійкості є ефективна взаємодія державних і недержавних суб'єктів у різних сферах до, під час і після кризи. Отже, принципово важливе значення має належне організаційне та правове забезпечення такої діяльності в державі.

Суттєвою проблемою в організації координації та контролю у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості є те, що розподіл конституційних повноважень між різними гілками влади в Україні (передусім між Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України та Кабінетом Міністрів України), який існує, ускладнює формування цілісної функціональної системи забезпечення національної безпеки і стійкості, керованої з єдиного центру. А як зазначалося, функціонування паралельно кількох однорівневих центрів координації підвищує суперечності, а також ризик дезорганізації та неврівноваженості системи [2]. Крім того, досвід протидії гібридній агресії, а також поширенню COVID-19, дозволив виявити недоліки механізмів координації діяльності різних суб'єктів: органів державної

та місцевої влади, недержавних установ і населення в умовах кризових ситуацій.

Відповідно до Конституції України [23] повноваження у сфері забезпечення національної безпеки і кризового менеджменту розподілені між Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України та Кабінетом Міністрів України. Згідно із пунктами 1, 17 частини першої статті 106 Конституції України Президент України забезпечує національну безпеку, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави. Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» (стаття 13) керівництво у сферах національної безпеки і оборони здійснюється шляхом реалізації Президентом України сукупності його конституційних повноважень [64].

Згідно із статтею 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Відповідно до частини першої статті 14 Закону України «Про національну безпеку України» РНБО України здійснює координацію у сферах національної безпеки і оборони. При цьому частина друга статті 14 Закону передбачає, що в умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період, а також у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, РНБО України координує діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів. А в особливий період відповідно до частини третьої статті 14 Закону може бути утворений вищий колегіальний стратегічний орган воєнного керівництва обороною держави. Водночас функція координації діяльності органів державної влади на етапі запобігання загрозам, забезпечення готовності або відновлення повноцінного функціонування після кризової події для РНБО України чітко не визначена.

Відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України, зокрема, спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. У статті 6 Кодексу цивільного захисту України визначено, що координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту в межах своїх повноважень

здійснюють Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України. Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення й територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації утворюються міжвідомчі комісії на різних рівнях. Зокрема, Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. При цьому цивільний захист визначається Законом як функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [22].

Таким чином, функції координації діяльності різних органів державної влади у сферах національної безпеки та цивільного захисту населення є розподіленими між Кабінетом Міністрів України та РНБО України залежно від ситуації. Можливість залучення до протидії загрозам недержавних учасників і населення та координація такої діяльності законодавством України чітко не визначені [100].

Указом Президента України від 30 жовтня 2019 р. № 784 утворено Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України. Також цим Указом було визначено національних координаторів з різних питань співробітництва України з НАТО, у т. ч. у сфері розбудови національної стійкості національним координатором визначено першого заступника або одного із заступників Секретаря РНБО України [31]. Проте такий підхід вбачається надто звуженим, оскільки він унормовує лише один аспект координації на державному рівні питань щодо розбудови національної стійкості – міжнародне співробітництво. У той же час, основні проблемні питання у сфері координації такої діяльності залишаються неврегульованими.

Показовим є приклад створення Національного координаційного центру кіберзахисту як робочого органу РНБО України, до основних завдань якого віднесено, зокрема, здійснення координації та контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони, які забезпечують кібербезпеку [63]. Відповідним нормативно-правовим документом визначено низку завдань у сфері забезпечення кіберзахисту та кіберстійкості критично важливих об'єктів інфраструктури, у т. ч.

здійснення аналізу стану готовності суб'єктів забезпечення кібербезпеки до виконання завдань з питань протидії кіберзагрозам та превентивних заходів у боротьбі з кіберзлочинністю, розроблення концептуальних засад і пропозицій щодо підвищення ефективності заходів стосовно виявлення та усунення чинників, які формують потенційні й реальні загрози у сфері кібербезпеки, підготовки проєктів відповідних програм і планів щодо їх попередження та нейтралізації, тощо.

Ситуація, що склалася, суттєво ускладнює реалізацію важливого принципу національної стійкості – забезпечення комплексного підходу до реагування на всі види загроз і небезпек та широкої взаємодії, що потребує формування єдиної системи координації діяльності різних учасників на всіх етапах дії загрози або розгортання кризової ситуації.

Як зазначалося в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України» [126], невизначеність щодо структури, цілей і завдань системи забезпечення національної безпеки, чіткого порядку взаємодії її суб'єктів у мирний час і в кризові періоди є суттєвими перешкодами для формування й реалізації ефективної політики національної безпеки. Унаслідок цієї та комплексу інших причин на початку 2014 р. стало очевидним, що сектор безпеки і оборони як найважливіша складова частина системи забезпечення національної безпеки був остаточно не сформованим і не готовим діяти як функціональне об'єднання, кероване з єдиного центру.

Низка проблемних питань в організації системи забезпечення національної безпеки, кризового менеджменту і державного управління в Україні ускладнює нині впровадження системних механізмів забезпечення національної стійкості. Крім розпорошеності відповідальності за різні аспекти забезпечення національної безпеки та кризового менеджменту між різними гілками державної влади, йдеться також про існування таких проблем:

- відсутність державних органів, відповідальних за координацію взаємодії державних і недержавних структур у сфері забезпечення стійкості на загальнодержавному та інших рівнях, у т. ч. оцінювання й управління ризиками та формування відповідних спроможностей, створення необхідних резервів, аналіз ризиків та ідентифікацію загроз національній безпеці, формування та ведення національного реєстру загроз тощо;

- недосконалість механізмів і форматів (структур) міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення стійкості, що діють на постійній основі, на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- відсутність відповідних структурних підрозділів або недостатній рівень укомплектованості кадрами відповідної кваліфікації підрозділів в органах державної влади, які здійснюють виконання функцій держави із забезпечення стійкості за різними напрямками;
- нерозвиненість державно-приватного партнерства у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості.

Ураховуючи те, що в Україні наразі ще не сформоване законодавство, яке визначало б завдання, функції та повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів у сфері забезпечення національної стійкості, організація діяльності щодо реагування на загрози і надзвичайні ситуації, запобігання їм, забезпечення готовності до них держави і суспільства, відновлення після надзвичайних ситуацій відбувається в рамках базового законодавства у сферах національної безпеки та цивільного захисту, а також відповідних профільних нормативно-правових актів.

Реагування на певні види загроз здійснюється в межах функціонування окремих загальнодержавних систем: єдиної державної системи цивільного захисту України [50]; єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (загальнодержавної системи боротьби з тероризмом) [49]; системи екстреної медичної допомоги [41]; національної системи кібербезпеки України [68]; системи забезпечення обороноздатності держави [65] та ін. (додаток 2). Крім того, законодавством передбачено створення державної системи захисту критичної інфраструктури [96]. Організаційні та нормативно-правові механізми зазначених систем охоплюють усю територію країни, а деякі із зазначених загальнодержавних систем складаються з функціональних та територіальних підсистем. Кожна з них організована за принципами законності, централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості, координації, максимального можливого зменшення ризику, забезпечення широкої взаємодії, у т. ч. з органами місцевого самоврядування, тощо.

Основними завданнями цих систем в узагальненому вигляді є захист:

а) населення від загроз і надзвичайних ситуацій природного, техногенного, екологічного, біологічного, хімічного, радіологічного, соціального, терористичного, воєнного та іншого характеру;

б) систем життєзабезпечення держави і суспільства, у т. ч. територіальних громад, що пов'язані з постачанням енергоресурсів, продовольства, питної води тощо, а також із забезпеченням охорони здоров'я та невідкладної медичної допомоги, громадського порядку, телекомунікаційного та радіозв'язку, кібербезпеки, транспортних комунікацій, житлово-комунальної інфраструктури тощо;

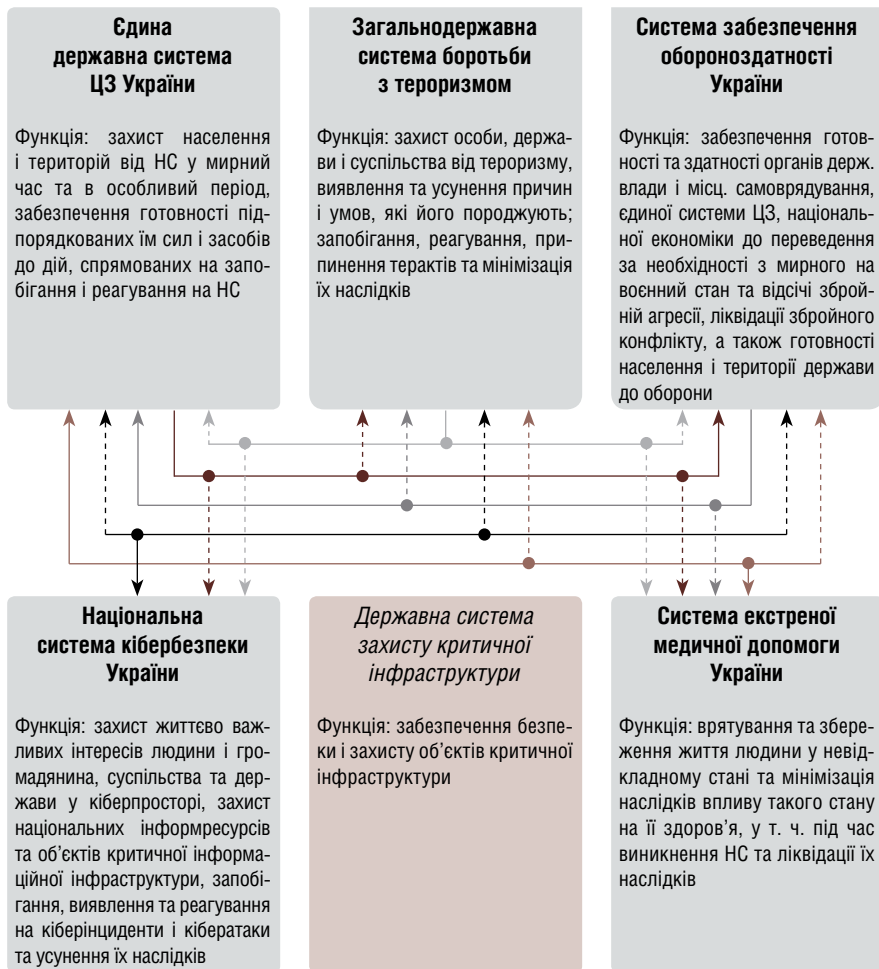
в) об'єктів підвищеної небезпеки, які розміщені на територіях регіонів і територіальних громад.

Опираючись на аналіз специфіки механізмів організації діяльності та взаємодії основних загальнодержавних систем, що забезпечують захист населення й держави від визначених загроз і надзвичайних ситуацій, можна визначити низку проблемних питань [122].

Утворені *національні системи з реагування на певні види загроз і небезпек* (єдина державна система цивільного захисту України; система екстреної медичної допомоги; єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; національна система кібербезпеки України; система забезпечення обороноздатності держави), які функціонують як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, передбачають існування певних форматів міжвідомчої співпраці, які частково перетинаються. При цьому *механізм узгодження функціонування зазначених систем і взаємодії наявних форматів міжвідомчої співпраці у сфері запобігання, реагування на загрози, кризові й надзвичайні ситуації та відновлення після них, законодавством чітко не визначений. Різноманітні координаційні органи влади та міжвідомчі групи функціонують у вузькому полі розрізаних сфер відповідальності. На рис. 4.1 схематично представлені зв'язки між різними загальнодержавними системами, визначені законодавством України. При цьому, як можна помітити на схемі, прямі зв'язки (їх позначено суцільними лініями) встановлені лише між окремими системами, а між іншими існують лише неформальні (логічні) зв'язки (позначені пунктиром).*

Рис. 4.1

Схема взаємозв'язків між загальнодержавними системами у сфері реагування на загрози і надзвичайні ситуації в Україні



—> Зв'язок між системами, визначений законодавством
 - - - -> Логічний зв'язок

Примітка: НС – надзвичайна ситуація, ЦЗ – цивільний захист.

Джерело: [122].

Беручи до уваги системний аналіз положень пунктів 24, 25 статті 2 Кодексу цивільного захисту України [22] та абзаців 2, 3 статті 2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [35], можна припустити, що надзвичайна ситуація може бути спричинена, серед іншого, терористичним актом. Завдання щодо забезпечення готовності та реагування на таку ситуацію покладені на єдину державну систему цивільного захисту та на єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, а відповідні повноваження мають як регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, так і координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ. Крім того, надзвичайна ситуація, спричинена терористичним актом, містить значну загрозу життю або здоров'ю населення. Отже, до відповідних заходів залучатимуться також суб'єкти системи екстреної медичної допомоги. При цьому порядок взаємодії у складних кризових ситуаціях з каскадними ефектами і термін «кризова ситуація» законодавством України не визначені.

Не налагоджено комплексний обмін інформацією про всі можливі загрози і надзвичайні ситуації. Відповідні процеси відбуваються в рамках певних сфер (кібербезпека, протидія тероризму тощо), але не мають системного характеру. Ситуаційні й кризові центри окремих міністерств і відомств наразі не об'єднані у єдину мережу. Це ускладнює формування каталогів та баз даних, необхідних для аналізу, прогнозування та планування у сфері національної безпеки.

Недосконалість та неузгодженість міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості не сприяє реалізації комплексного підходу до забезпечення готовності до реагування на загрози різного походження та масштабні кризові ситуації.

Правове регулювання процесів забезпечення готовності й реагування на певні загрози та надзвичайні ситуації розпорошено в різних законодавчих та нормативно-правових актах України. Визначені в цих документах терміни, організаційні механізми та методичні підходи часто неузгоджені між собою.

Механізми та протоколи реагування на загрози і надзвичайні ситуації в мирний час (без запровадження правового режиму надзвичайного стану, у т. ч. на певній території) визначені різними

нормативно-правовими документами залежно від сфери діяльності. При такому вузькому відомчому або секторальному підході виникають труднощі, зумовлені неузгодженістю окремих правових норм та правил, особливо коли йдеться про запобігання або реагування на загрози з каскадними ефектами або гібридного типу. Зокрема, це знайшло підтвердження під час розроблення й реалізації комплексу заходів з протидії поширенню COVID-19 на регіональному та місцевому рівнях, виконання яких забезпечували різні органи [20].

Крім того, мають місце розбіжності в законодавстві України щодо визначення повноважень певних органів влади, особливостей функціонування окремих загальнодержавних систем тощо. Так, у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» [35] згадується загальнодержавна система боротьби з терористичною діяльністю (абзац 2 частини третьої статті 4), при цьому постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 р. № 92 затверджено Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків [49]. Одночасно Закон України «Про національну безпеку України» [64] визначає необхідність проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом (пункт 5 статті 27). Указом Президента України від 09 липня 2019 р. № 506 затверджено Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом.

Функції Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України у сфері кібербезпеки були розширені Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [68], але у профільному Законі України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [40] функції та завдання цього державного органу передбачені виключно у сфері кіберзахисту. Зазначені правові колізії мають бути усунені.

Система стратегічного планування в Україні наразі не передбачає чітких механізмів узгодження всіх процесів підготовки стратегічних і програмних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях у рамках єдиного циклу. Аналогічна ситуація склалася й у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій. Відсутність системного підходу до управління ризиками та забезпечення готовності суттєво ускладнює визначення пріоритетів розвитку держави і посилення потенціалу національної стійкості.

Україна, як і більшість держав світу, зіштовхнулася з низкою проблемних питань у зв'язку із поширенням COVID-19, серед них:

- неможливість раннього виявлення, оцінювання і попередження нових та гібридних загроз;
- брак спроможностей, резервів, альтернативних стратегій на випадок відповідної надзвичайної ситуації;
- відсутність або неактуальність планів комплексного реагування на загрози, єдиних стандартів і протоколів узгоджених дій (зокрема, щодо запровадження обмежувальних заходів в умовах карантину) на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- недостатній рівень готовності медичного персоналу та правоохоронних органів до дій в умовах надзвичайної ситуації та карантинних обмежень;
- неготовність органів державної влади, більшості підприємств і населення працювати в умовах карантинних обмежень, у т. ч. дистанційно;
- повільне реагування з боку уповноважених державних і місцевих органів антикризового управління, низька ефективність координації заходів на різних рівнях, у т. ч. через недоліки законодавства;
- недосконалість системи стратегічного планування й аналізу в державі, у т. ч. у частині проведення комплексної оцінки впливу загрози та відповідних заходів реагування на різні сфери національної безпеки, моніторингу ефективності заходів реагування тощо [118].

Виявлені під час поширення COVID-19 проблеми були свідченням недосконалості системи кризового менеджменту в Україні, а також наявності значних уразливостей у різних сферах (передусім охорони здоров'я, біобезпеки, економіки тощо). Це актуалізує необхідність вжиття в Україні заходів щодо зміцнення національної стійкості на системній основі з метою формування здатності суспільства та держави протистояти загрозам різного походження, швидко адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування, а також швидко відновлюватися після кризи до оптимальної за визначених умов рівноваги.

Іншими проблемами, які виявилися під час кризи, пов'язаної з поширенням COVID-19, та агресії з боку Російської Федерації, розпочатої

проти України в 2014 р., і потребують вирішення у спосіб розбудови системи забезпечення національної стійкості, є, зокрема, такі:

- недостатній рівень забезпечення готовності до реагування та взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства в умовах кризових ситуацій, підтримання належного рівня безпеки життєдіяльності держави;
- відсутність універсальних процедур і протоколів узгоджених дій щодо прогнозування, запобігання та реагування на ризики й кризові ситуації на різних етапах їх розвитку (особливо з урахуванням міжсекторальних взаємозалежностей та потенційних каскадних ефектів), а також планів відновлення сталого функціонування;
- відсутність єдиних методологічних основ оцінювання ризиків для національної безпеки та стану відповідних спроможностей з метою визначення обґрунтованих пріоритетів державної політики відповідного спрямування, а також підготовки, прийняття й упровадження стратегічних рішень;
- недосконалість механізмів організації і координації дій на національному рівні у сфері кризового менеджменту;
- технічна, моральна, інженерна та матеріальна застарілість системи державного управління, передусім щодо забезпечення цивільного захисту;
- недостатній рівень обізнаності населення, працівників державних та інших органів з інформацією щодо особливостей проявів і впливів різних ризиків і загроз та використання механізмів запобігання й протидії їм;
- недостатній рівень довіри населення до органів державної влади, і, як наслідок, недостатній рівень залучення широких верств населення, інститутів громадянського суспільства до реалізації заходів у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості;
- недостатність двосторонніх каналів та низький рівень комунікації між органами державної влади й місцевого самоврядування та населенням.

Загалом упровадження системних механізмів забезпечення національної стійкості в Україні щонайперше потребує законодавчого врегулювання організаційних основ функціонування відповідної системи, у т. ч. визначення повноважень, завдань і відповідальності

суб'єктів забезпечення національної стійкості, зокрема органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств і організацій, а також обов'язків суб'єктів громадянського суспільства, порядку дій їхніх різних суб'єктів у мирний час, в умовах надзвичайної ситуації, у воєнний час тощо.

4.3.4. Недосконалість системи оцінювання ризиків і спроможностей в Україні

Наразі законодавство України не визначає повного циклу планування у сфері національної безпеки, який має охоплювати періодичний аналіз та оцінювання ризиків, безпекових спроможностей, виявлення загроз і уразливостей, планування заходів із забезпечення стійкості держави, окремих галузей і сфер, регіонів і громад, а також суспільства, підготовку стратегічних і програмних документів держави. Більшість із цих процесів не узгоджені між собою, а деякі з них узагалі не врегульовані [121].

Сьогодні міністерства та відомства України оцінюють ризики і загрози у сферах своєї відповідальності, використовуючи при цьому різні методи, критерії та підходи. Основною проблемою є те, що отримані таким чином результати оцінок складно, а часто й неможливо порівняти. Це унеможливує об'єктивне ранжування загроз, оцінювання їх взаємовпливів, визначення можливих каскадних ефектів, не сприяє об'єктивному визначенню цілей і завдань державної політики у сферах національної безпеки та ін.

Як засвідчив досвід підготовки стратегій за сферами національної безпеки України у 2020–2021 рр., не всі державні органи України приділяють достатньо уваги аналізу середовища та оцінюванню ризиків, концентруючись на вирішенні питань поточної діяльності. Варто зауважити, що у світі поширена практика, коли цю важливу роботу виконують наукові установи та аналітичні центри на замовлення органів державної та місцевої влади. Ускладнює ситуацію те, що наразі не визначений також державний орган, відповідальний за організацію та координацію дій у відповідній сфері.

Не набули поширення сучасні методи й технології оцінювання ризиків і загроз, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценарних прогнозів, формування багатокритеріальних матриць загроз, каталогів даних, аналізу геопросторових даних, упровадження технологій

«розумні» міста тощо. Наявні методологічні вади оцінювання ризиків на основі досвіду минулих подій призводять до зниження достовірності прогнозів через неможливість відображення у них нових викликів, які не спостерігалися раніше. Це підтвердилось у випадку поширення COVID-19 та дії гібридних загроз. Застосування у прогнозуванні методів, які базуються переважно на експертних оцінках, знижує об'єктивність відповідних прогнозів, ускладнює адаптацію загальнодержавних систем і процесів у сфері забезпечення національної безпеки до функціонування в умовах невизначеності.

Недосконалим є процес комплексного огляду сектору безпеки і оборони та його складових частин. Відповідно до пункту 1 статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» комплексний огляд сектору безпеки і оборони – це процедура оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища [64]. Статтею 27 зазначеного Закону визначений загальний порядок організації комплексного огляду сектору безпеки і оборони та його складових частин. Методика проведення комплексного огляду не визначена, а отже, можливі методологічні неузгодженості під час проведення оглядів окремих підсистем сектору безпеки і оборони України (оборони, громадської безпеки та цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, розвідувальних органів України, загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури), а також порівняння їх результатів. Недостатніми є міжвідомча співпраця в цій сфері та урахування результатів наукових досліджень. З огляду на проблеми термінологічної та методологічної невизначеності, складно зрозуміти, наскільки повно в таких оглядах оцінюються спроможності, необхідні для забезпечення національної стійкості, у т. ч. в окремих сферах і галузях.

Станом на 1 серпня 2021 р. завершено проведення таких оглядів за сферами національної безпеки України:

- оборонний огляд – звіт за результатами проведення огляду затверджено рішенням Ради національної безпеки і оборони

України та уведено в дію Указом Президента України від 24 березня 2020 р. № 106/2020 [82];

- огляд розвідувальних органів України – звіт за результатами проведення огляду затверджено рішенням Ради національної безпеки і оборони України, уведеним у дію Указом Президента України від 23 березня 2021 р. № 110/2021 [81];
- огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом – звіт за результатами проведення огляду затверджено рішенням РНБО України, уведеним у дію Указом Президента України від 17 червня 2021 р. № 251/2021 [87];
- огляд оборонно-промислового комплексу – звіт за результатами проведення огляду затверджено рішенням Ради національної безпеки і оборони України, уведеним у дію Указом Президента України від 21 квітня 2021 р. № 168/2021 [78].

Вчасно не виконані вимоги Закону України «Про національну безпеку України» щодо проведення:

- огляду громадської безпеки та цивільного захисту – рішенням РНБО України від 29 грудня 2020 р., уведеним в дію Указом Президента України від 29 грудня 2020 р. № 597/2020 [85], визнано недостатню ефективність ужитих компетентними органами заходів та доручено МВС України у тримісячний строк (до 29 березня 2021 р.) завершити проведення огляду та внести в установленому порядку звіт на розгляд РНБО України;
- огляд стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, – незважаючи на те, що порядок проведення огляду затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2020 р. № 1176 [56], огляд досі не проведений, рішення РНБО України від 16 травня 2019 р., уведене в дію Указом Президента України від 16 травня 2019 р. № 225/2019 [79], залишається невиконаним. Водночас Стратегія кібербезпеки України передбачала розроблення та затвердження щорічного порядку проведення огляду стану національної системи кібербезпеки [84].

Таким чином, можна констатувати, що завдання Стратегії національної безпеки України (2020) щодо підготовки документів планування у сферах національної безпеки і оборони за результатами

комплексного огляду сектору безпеки і оборони, секторальних та інших оглядів у межах проведення оборонної та безпекової реформи за нормами, принципами і стандартами НАТО (пункт 58 Стратегії), виконані не в повному обсязі. Відсутність очікуваних результатів у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, а також кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, стримує безпекову реформу. Крім того, викликає занепокоєння той факт, що певні звіти про результати проведення оглядів були затверджені пізніше або майже одночасно із прийняттям документів планування у відповідних сферах національної безпеки. Це може свідчити про те, що результати оглядів не були повною мірою враховані у стратегічному плануванні.

Потребують розвитку організаційна та аналітична складові частини у діяльності об'єднаної мережі ситуаційних центрів, у т. ч. щодо оцінювання ризиків, раннього виявлення та попередження загроз, виявлення уразливостей.

Рішення РНБО України «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України» від 25 січня 2015 р. [92] передбачало створення та забезпечення Апаратом РНБО функціонування Головного ситуаційного центру України як програмно-апаратного комплексу зі збирання, накопичення та обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони. Відповідно до прийнятого рішення Головний ситуаційний центр України має отримувати інформацію (у т. ч. в режимі віддаленого доступу) від Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Державної фіскальної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Адміністрації Державної прикордонної служби України, інших центральних органів виконавчої влади, Служби безпеки України, розвідувальних органів України.

На етапі створення Головного ситуаційного центру України виникали певні проблеми стосовно визначення критеріїв оцінювання інформації, методів її аналітичної обробки та побудови моделей аналізу. На це, зокрема, звертав увагу експерт В. Домарев [14]. Значною мірою така ситуація була зумовлена дещо некоректним правовим визначенням Головного ситуаційного центру України як

«програмно-апаратного комплексу». З огляду на це Головний ситуаційний центр України не виконував важливих функцій аналізу, інформування, прогнозування та моделювання кризових ситуацій, раннього попередження та інших, притаманних відповідним структурам розвинених держав, і потребував комплексного реформування. Проблеми методологічного, організаційного та нормативно-правового характеру, серед іншого, суттєво ускладнювали процеси розроблення й упровадження універсальних протоколів реагування на загрози та кризові ситуації, необхідні для ефективного реагування на загрози широкого спектра.

У червні 2021 р. рішенням Ради національної безпеки і оборони України³⁶ було визначено комплекс заходів щодо розвитку мережі ситуаційних центрів, підвищення її надійності, упровадження сучасних цифрових технологій, створення резервних спроможностей, налагодження обміну інформацією, посилення кіберзахисту та захисту інформації тощо. Відповідно до цього рішення РНБОУ до складу розширеної мережі ситуаційних центрів мають входити Головний ситуаційний центр України, Урядовий ситуаційний центр, ситуаційні центри органів сектору безпеки і оборони, ситуаційні центри центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також резервні та рухомі ситуаційні центри.

Аналіз змісту заходів, визначених зазначеним документом, дозволяє дійти висновку про те, що вони спрямовані на зміцнення стійкості як самої мережі, так і національної стійкості загалом, зокрема за напрямом забезпечення надійності та безперервності функціонування системи державного управління, у т. ч. в умовах воєнного стану, надзвичайного стану та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. У той же час, залишаються неврегульованими окремі питання щодо організаційного та аналітичного забезпечення функціонування мережі ситуаційних центрів України. У цьому контексті слід зауважити, що діяльність, пов'язана

³⁶ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 червня 2021 року «Щодо удосконалення мережі ситуаційних центрів та цифрової трансформації сфери національної безпеки і оборони»: Указ Президента України від 18 червня 2021 р. № 260/2021. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/4916.html> (дата звернення: 13.10.2021).

зі збиранням та аналізом необхідної вхідної інформації й результатів їх оброблення за допомогою спеціальних програмних комплексів у мережі ситуаційних центрів, потребує залучення фахівців, які мають високий рівень професійної підготовки та досвід аналітичної роботи у сфері національної безпеки. Це актуалізує питання удосконалення процесу підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони в Україні, а також створення належної мотивації для залучення висококласних фахівців до роботи в органах державної влади та державних установах.

Стосовно системи планування на випадок реалізації певних загроз і надзвичайних ситуацій в Україні слід зазначити, що вона є досить розвиненою. Розробляються різні види планів, зокрема плани реагування на надзвичайні ситуації та плани заходів цивільного захисту різних рівнів, плани взаємодії суб'єктів управління та сил цивільного захисту [57], плани мобілізаційної підготовки і на особливий період тощо. Планування проводиться у масштабах України, галузі, регіону, міста, району, об'єднаної територіальної громади, суб'єкта господарювання. Разом із тим, *законодавством України не передбачене планування на випадок кризових ситуацій, які виходять за межі надзвичайних ситуацій і традиційних загроз та потребують взаємодії багатьох органів державної і місцевої влади.* Передусім це спричинене недосконалістю законодавчого забезпечення попередження та реагування на кризові ситуації, у т. ч. планування заходів у сфері забезпечення готовності.

Зокрема, визначення терміна «кризова ситуація» міститься лише у примітці до статті 4 («Компетенція Ради національної безпеки і оборони України») Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [71]. У Законі України «Про національну безпеку України» зазначається, що в разі виникнення кризових ситуацій, які загрожують національній безпеці України, Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (частина друга статті 14); Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України є основою для розроблення оперативних планів та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях (частина третьої статті 29).

Отже, не визначені функції і завдання складників та органів сектору безпеки і оборони та інших державних органів у сфері розвитку готовності й реагування на кризові ситуації, а також координаційний орган, який би забезпечував єдність підходів до планування й реагування на випадок кризової ситуації, узгодженість планів забезпечення готовності різних державних органів, у т. ч. в межах функціонування загальнодержавних систем, та ін.

На підставі аналізу законодавства України та наявної практики у сфері оцінювання ризиків і спроможностей як важливих напрямів забезпечення національної безпеки і стійкості можна дійти висновку, що основними проблемами сфери, про яку йдеться, в Україні наразі є такі:

- незавершеність формування цілісної системи стратегічного планування у державі;
- відсутність єдиної методології та методики проведення комплексного оцінювання ризиків для національної безпеки, стану відповідних спроможностей, ідентифікації загроз і уразливостей з метою визначення пріоритетів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, а також підготовки і прийняття обґрунтованих стратегічних рішень;
- відсутність державного органу, відповідального за організацію та координацію дій у сфері оцінювання загроз національній безпеці та відповідних спроможностей;
- недосконалість нормативно-правового регулювання питань планування та аналізу у сфері національної безпеки в рамках єдиного циклу, який, крім іншого, містить оцінювання ризиків для національної безпеки і стану відповідних спроможностей, а також планування на випадок кризових ситуацій;
- недостатня міжвідомча співпраця у цій сфері та низький рівень урахування результатів наукових досліджень;
- нестача кваліфікованих кадрів у відповідній сфері;
- ресурсні обмеження.

Наведені вище проблеми не сприяють формуванню виваженої державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, яка базується на результатах комплексного оцінювання ризиків, спроможностей, ідентифікації загроз і уразливостей.

4.3.5. Проблеми забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад в Україні

Особливості організації діяльності та практики міжвідомчої взаємодії й координації у безпековій сфері на регіональному і місцевому рівнях, у т. ч. щодо реагування на загрози та надзвичайні ситуації, запобігання їм, забезпечення готовності держави і суспільства, відновлення після надзвичайних ситуацій, досліджено в аналітичній доповіді НІСД «Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях» [122]. Загалом така діяльність організована в Україні на основі базового законодавства у сферах національної безпеки, цивільного захисту та профільних нормативно-правових актів, та в межах визначеного адміністративно-територіального устрою. Законодавство України регламентує особливості координації та взаємодії у різних сферах національної безпеки як на загальнодержавному, так і на територіальному рівнях.

Нині основні функції щодо запобігання й реагування на загрози та забезпечення готовності на регіональному і місцевому рівнях покладено на обласні й районні державні адміністрації, органи самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), територіальні підрозділи сил безпеки і оборони, служби невідкладної медичної допомоги у складі загальнодержавних систем, що створені, тощо.

Відповідно до законодавства України на регіональному й місцевому рівнях на постійній або тимчасовій основі утворюються основні організаційні формати міжвідомчої взаємодії у сфері запобігання й реагування на певні загрози та надзвичайні ситуації, зокрема це: регіональні й місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; комісії з питань надзвичайних ситуацій підприємств, установ та організацій; спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ; центри безпеки громадян тощо. Координацію діяльності зазначених міжвідомчих структур на загальнодержавному рівні в установленому порядку здійснюють: Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, Міжвідомча

координаційна комісія Антитерористичного центру при Службі безпеки України та ін.

Вагому роль у координації діяльності у сфері цивільного захисту, забезпеченні готовності, розвитку відповідних спроможностей громад і територій, а також організації та забезпеченні функціонування на місцях загальнодержавних систем і територіальної оборони виконують місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах їхніх повноважень. Відповідні функції цих органів визначені законами України.

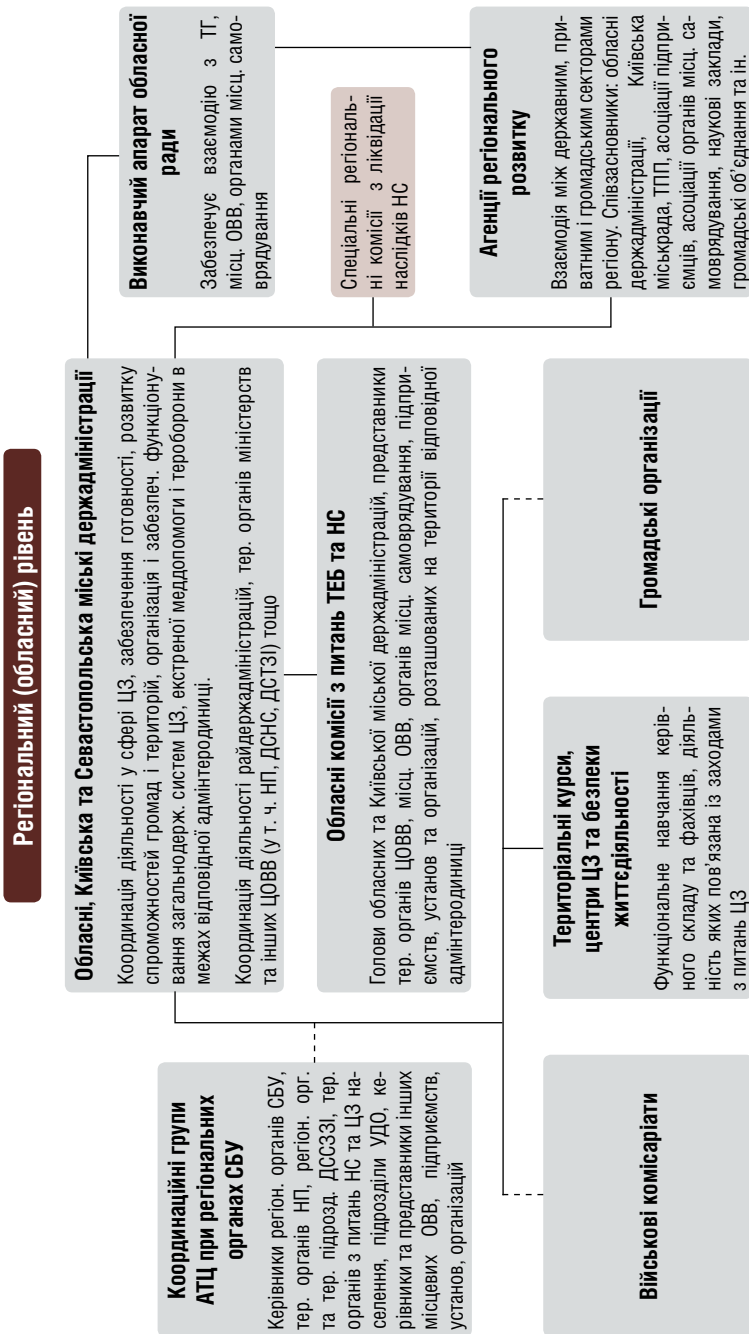
Національне законодавство регламентує організаційно-правові механізми співпраці між двома та більше об'єднаними територіальними громадами [91], організаціями державно-приватного партнерства [38], а також залучення до вирішення суспільно значущих проблем волонтерів та їх організацій [36], у т. ч. у безпековій сфері.

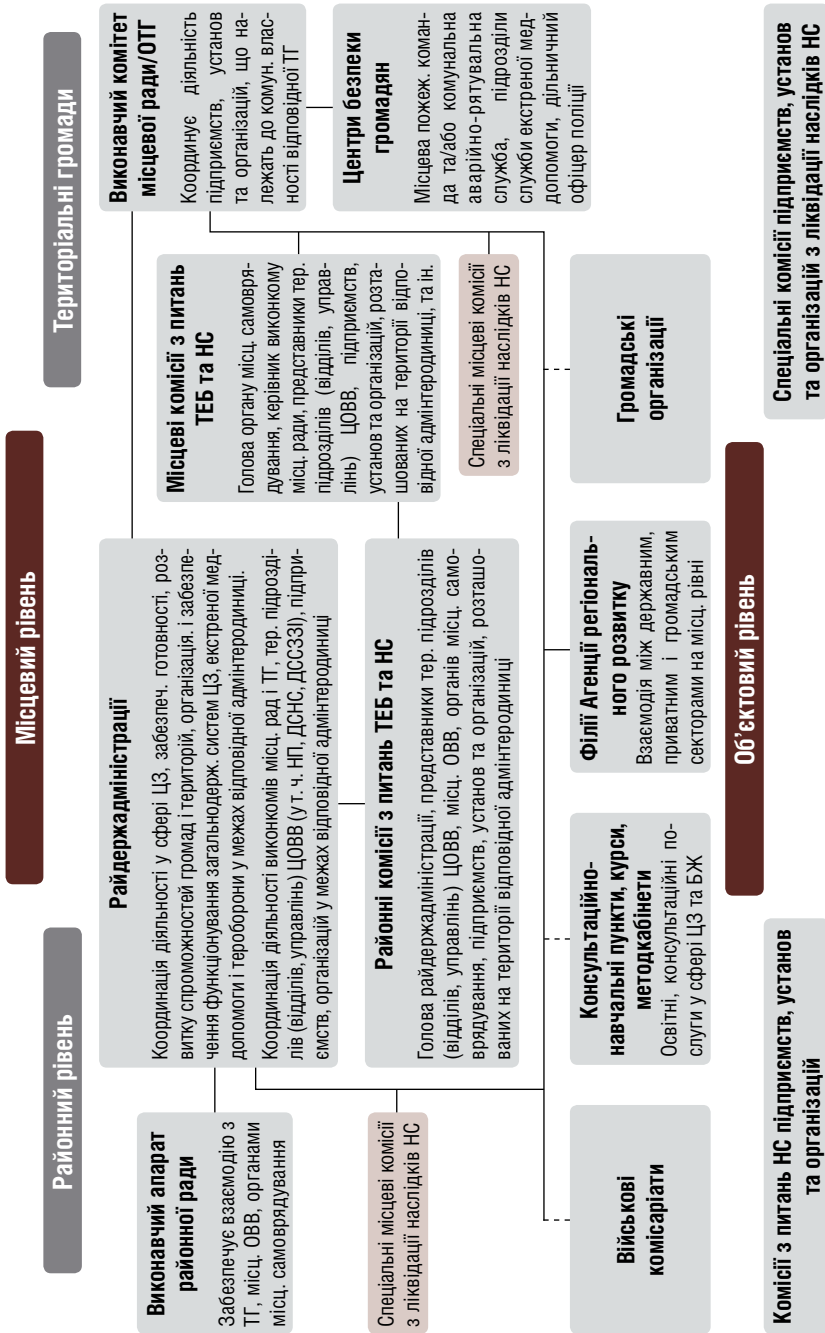
Важливу роль у забезпеченні готовності та реагуванні на надзвичайні ситуації на місцях відіграють *центри безпеки громадян*, які з'явилися завдяки змінам, що відбуваються в Україні у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, передачею окремих повноважень щодо реагування на надзвичайні ситуації від державних органів до органів місцевого самоврядування. Такі центри об'єднують функції захисту від пожеж та надзвичайних ситуацій, громадської безпеки та екстреної медичної допомоги з єдиною комунікацією і диспетчерським пунктом для координації дій. Утворення та забезпечення ефективного функціонування таких інфраструктурних об'єктів у безпековій сфері потребує злагодженої міжвідомчої співпраці на місцевому рівні у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій, аналізу ризиків та кризового управління. Крім забезпечення швидкого реагування на надзвичайні ситуації, центри безпеки громадян покликані сприяти підвищенню культури безпеки суспільства, зокрема завдяки проведенню роз'яснювальної роботи.

Загальну схему координації та міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення національної безпеки на регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях наведено на *рис. 4.2*. Схему розроблено на основі визначених законодавством України прямих та опосередкованих зв'язків між організаційними форматами (структурами) міжвідомчої взаємодії, які існують, у зазначеній сфері на різних рівнях.

Рис. 4.2

Схема координації та міжвідомчої взаємодії (на рівні наявних організаційних форматів міжвідомчої взаємодії) у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації на регіональному та місцевому рівнях в Україні





Примітка: **НП** – Національна поліція України, **ДОНС** – Державна служба України з надзвичайних ситуацій, **ДССЗЗ** – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, **УДО** – Управління державної охорони України, **ТПП** – Торгово-промислова палата, **ОВВ** – органи виконавчої влади, **ЦОВВ** – центральні органи виконавчої влади, **ТГ** – територіальна громада, **ЦЗ** – цивільний захист, **БЖ** – безпека життєдіяльності, **НС** – надзвичайна ситуація.

Джерело: [122].

Аналіз тієї, що існує, практики міжвідомчої взаємодії та координації діяльності у безпековій сфері на регіональному та місцевому рівнях дає змогу виявити деякі основні проблеми та перешкоди під час формування регіональної стійкості та стійкості територіальних громад.

Заходи із забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні мають фрагментарний і невпорядкований характер.

Концептуальна та інституційна невизначеність у сфері забезпечення національної стійкості призвела до неузгодженості у формуванні основних цілей і завдань у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад. Зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки визначила серед основних завдань за напрямом розвитку інфраструктури безпеки у рамках оперативної цілі 4 стратегічної цілі 1 (Додаток 2 до Стратегії) побудову Національної системи стійкості на регіональному рівні [43]. При цьому засади формування такої системи у Стратегії не означені. Понад те, Концепція забезпечення національної системи стійкості була затверджена в Україні лише за рік після прийняття Державної стратегії регіонального розвитку. Водночас Державна стратегія визначила, серед іншого, низку заходів, які сприяють зміцненню регіональної стійкості та стійкості територіальних громад, зокрема щодо розвитку їх безпекових спроможностей (центрів безпеки, сил територіальної оборони, охорони правопорядку та профілактики злочинів), створення необхідних резервів, захисту об'єктів критичної інфраструктури, створення системи оповіщення населення про загрози або виникнення надзвичайних ситуацій.

Недосконалим є законодавче та організаційне забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад, зокрема у частині механізмів міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності на різних рівнях, формування чітких вертикальних і горизонтальних зв'язків, державно-приватного партнерства у безпековій сфері, налагодження стійких комунікацій з населенням тощо.

На рівнях територіальних громад і регіонів, як і в державі загалом, відсутній єдиний комплексний механізм координації діяльності в рамках повного циклу забезпечення національної стійкості (моніторинг ситуації, оцінювання ризиків, виявлення уразливостей, забезпечення готовності, планування, реагування, післякризове

відновлення). Організаційні формати міжвідомчої взаємодії, що існують в Україні, зорієнтовані насамперед на забезпечення готовності та реагування з боку уповноважених органів на певні види загроз (передусім терористичну, воєнну) і надзвичайні ситуації. Вертикальні зв'язки між центром і регіонами мають чітку відомчу (функціональну) спрямованість. При цьому не реалізується комплексний підхід до забезпечення протидії загрозам будь-якого походження на всіх етапах, не враховуються можливі каскадні ефекти реалізації загроз.

Утворені в межах національних систем з реагування на певні види загроз і надзвичайні ситуації організаційні формати (структури) міжвідомчої співпраці, які функціонують на регіональному та місцевому рівнях, частково перетинаються, а механізм узгодження їх діяльності – не визначений. Зокрема, склад регіональних та місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій та координаційних груп Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ, що визначається відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України [22] та Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [35], може формуватися з представників приблизно одних і тих самих територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проте законодавство не визначає необхідності координації такої діяльності або встановлення зв'язків між загальнодержавними системами та форматами міжвідомчої співпраці, які існують.

Загальна схема організаційних зв'язків у форматі міжвідомчої взаємодії у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації на територіальному рівні в Україні наведена на *рис. 4.3*. Як видно зі схеми, основні зв'язки між загальнодержавними системами, що функціонують на регіональному рівні, формуються переважно за посередництва місцевих державних адміністрацій, які виконують функцію контролю за діяльністю більшості з охарактеризованих вище загальнодержавних систем на територіальному рівні. Національна система кібербезпеки України становить виняток, оскільки основна сфера її діяльності – це кіберпростір, у якому виділення територіального рівня не має принципового значення. Водночас взаємодія між органами державної та місцевої влади в межах цієї системи також відбувається.

Рис. 4.3

Схема організаційних зв'язків між основними форматами міжвідомчої взаємодії у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації на територіальному рівні в Україні



— Зв'язок прямиий
 - - - - Зв'язок опосередкований

Примітка: ЦЗ – цивільний захист, АТЦ – Антитерористичний центр, НС – надзвичайна ситуація.

Джерело: [122].

Проблема неналежної міжвідомчої взаємодії та координації діяльності на різних рівнях стала очевидною в Україні під час протидії поширенню COVID-19 – масштабної надзвичайної ситуації з каскадними ефектами [118]. За висновками експертів Національного інституту стратегічних досліджень, неефективна міжвідомча співпраця, у т. ч. у форматі між центром і регіонами, а також між сусідніми регіонами й територіальними громадами, не лише знижує ефективність реагування на загрозу, а й ускладнює формування стійкості до поширення епідемій/пандемій, яка переважним чином формується на рівнях регіонів і громад [16]. Іншою проблемою у цій сфері є те, що в Україні не

налагоджено системний обмін інформацією про всі можливі загрози і надзвичайні ситуації, у т. ч. на територіальному та місцевому рівнях.

Взаємодія з недержавним сектором, громадянським суспільством, населенням щодо забезпечення безпеки та стійкості, у т. ч. на рівні регіонів і територіальних громад, відбувається в дуже обмеженому форматі, відповідні стратегічні комунікації не мають сталого характеру.

Недостатньо використовується потенціал наявних міжвідомчих структур як платформ вертикальної та горизонтальної міжвідомчої взаємодії, комунікацій бізнесу і громадських організацій з органами самоврядування з метою формування ефективної регіональної політики, забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад. Зокрема, це стосується Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, агенцій регіонального розвитку тощо. Недостатньо ефективною було визнано роботу Ради розвитку громад та територій, яку на початку 2021 р. було ліквідовано, утворено Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України з більш широкими функціями та повноваженнями [51].

Відсутність системного підходу до управління ризиками та забезпечення готовності суттєво ускладнює проведення комплексного аналізу поточних і потенційних ризиків і загроз та виявлення уразливостей на рівні територіальних громад і регіонів, знижує об'єктивність процесів планування й визначення пріоритетів розвитку їх організаційних та безпекових спроможностей і посилення потенціалу стійкості.

Натепер відсутня практика оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення специфічних загроз та уразливостей на рівні регіонів. Також у документах, що стосуються регіонального розвитку, переважно не вказані цілі та завдання щодо зміцнення їх безпекового потенціалу та стійкості. Відсутність стратегічного бачення розвитку безпекового середовища на регіональному та місцевому рівнях, наявність проблем у сфері міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності – ці особливості ускладнюють формування спільних спроможностей і готовності громад до загроз міжсекторального або гібридного характеру, наслідки яких можуть мати багатовекторний, каскадний вияв у різних сферах. Нерозвиненість механізмів кризового менеджменту та управління ризиками на територіальному рівні знижує ефективність первинного реагування на загрози та надзвичайні ситуації, яке має відбуватися безпосередньо біля джерела їх виникнення.

Існує низка проблем в організації та функціонуванні окремих загальнодержавних систем, що стосуються забезпечення національної безпеки та стійкості на регіональному рівні.

По-перше, в організації та функціонуванні територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та її ланок, якими є регіональні й місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, є низка недоліків. Так, відповідно до абзацу 4 пункту 5 Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 409³⁷, відповідні комісії можуть залучати до участі у своїй роботі представників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (за погодженням із їхніми керівниками). Згідно з абзацом 3 пункту 6 цього ж документа посадовий склад комісії затверджується органом, який її утворив, на основі пропозицій територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Отже, залучення до роботи комісії представників територіальних органів Служби безпеки України, Збройних Сил України та інших військових формувань законодавством не передбачене. Проте така можливість є доцільною з огляду на необхідність постійного прогнозування зони можливого поширення надзвичайної ситуації та масштабів їх наслідків, забезпечення готовності до дій в умовах надзвичайної ситуації, здійснення безперервного контролю за розвитком надзвичайної ситуації та обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях тощо.

Основні завдання комісій на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, визначені пунктом 3 зазначеного Типового положення, не охоплюють низку напрямів, важливих для забезпечення готовності до реагування на надзвичайні ситуації та налагодження ефективної міжвідомчої співпраці. Зокрема, йдеться про:

³⁷ Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 26.07.2021).

- комплексне оцінювання ризиків надзвичайних ситуацій, прогнозування можливих каскадних ефектів;
- обмін інформацією щодо оперативної ситуації на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- планування спільних планів узгоджених дій на випадок надзвичайних ситуацій;
- сприяння проведенню міжвідомчих навчань, тренувань;
- контроль стану готовності.

Відповідно, серед повноважень комісій, що визначені в пункті 4 Типового положення, відсутні деякі важливі напрями, зокрема:

у режимі повсякденної діяльності:

- сприяння проведенню постійного комплексного аналізу ризиків надзвичайних ситуацій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, поширення серед членів комісії результатів такого аналізу;
- здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розроблення універсальних планів і протоколів узгоджених дій на випадок надзвичайної ситуації;
- заслуховування представників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, які надають критично важливі послуги населенню, щодо формування резервів і додаткових спроможностей, необхідних на випадок надзвичайних ситуацій, а також наявності планів реагування на надзвичайні ситуації;
- заслуховування власників/операторів об'єктів критичної інфраструктури щодо заходів, які вживаються для забезпечення захищеності, безпеки та стійкості таких об'єктів, ініціювання перевірок їх технічного стану з метою забезпечення безперебійного функціонування в режимі підвищеної готовності, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану;
- сприяння проведенню міжвідомчих навчань, тренувань щодо реагування на надзвичайні ситуації;

у режимах підвищеної готовності та надзвичайної ситуації:

- забезпечення взаємодії з відповідною координаційною групою Антитерористичного центру при регіональному органі СБУ;

- залучення, якщо необхідно, до роботи комісії представників інших територіальних органів ЦОВВ, підприємств, організацій, які раніше не входили до складу комісії.

По-друге, в організації територіальної підсистеми Єдиної державної системи запобігання, реагування й припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (ЄДС) є низка недоліків, які ускладнюють процеси міжвідомчої взаємодії та координації такої діяльності на територіальному рівні. Так, нормативно-правовими актами у сфері боротьби з тероризмом чітко не визначено, які органи, установи, організації тощо можуть бути віднесені до суб'єктів територіальної підсистеми ЄДС, але встановлено, що організацію діяльності щодо запобігання, реагування, припинення терористичних актів та мінімізацію їх наслідків здійснюють саме ці суб'єкти. Водночас Законом України «Про боротьбу з тероризмом» достатньо чітко визначено та розподілено державні органи, які належать до суб'єктів, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, та органи, які за необхідності залучаються до участі в заходах, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності [35]. Проте цей розподіл стосується лише центральних органів, а його відсутність для органів територіального рівня може ускладнити організацію відповідної роботи на регіональному та місцевому рівнях.

Також проблематичним може бути залучення до роботи координаційних груп АТЦ при регіональних органах Служби безпеки України представників Національної гвардії України (НГУ) та Збройних Сил України (ЗСУ). Законодавством України (передусім законами України «Про Національну гвардію України» та «Про Збройні Сили України») визначені повноваження ЗСУ та НГУ у сфері протидії тероризму. Проте статтею 4 Закону «Про боротьбу з тероризмом» НГУ і ЗСУ безпосередньо не віднесені до суб'єктів боротьби з тероризмом, на відміну від Міністерства оборони України та Міністерства внутрішніх справ України. Крім того, статтею 7 Закону не передбачено представництво НГУ та ЗСУ у складі координаційних груп при регіональних органах Служби безпеки України [35].

Законодавча неврегульованість процедури залучення представників НГУ та ЗСУ до роботи координаційних груп АТЦ при регіональних органах СБУ дає підстави вважати, що така участь можлива, але потребує погодження з МВС України та Міністерством оборони

України. Водночас така невизначеність може ускладнити процес запобігання або реагування на терористичну загрозу на територіальному рівні. Так, у разі необхідності залучення представників НГУ або ЗСУ до термінового засідання координаційної групи Антитерористичного центру при регіональному органі СБУ може виникнути ситуація, коли представники НГУ або ЗСУ, не маючи відповідних повноважень, не зможуть взяти участь у такому засіданні. Це потенційно може мати негативні наслідки як під час оцінювання обстановки (у т. ч. щодо терористичних загроз стосовно об'єктів ЗСУ, визначення можливостей залучення сил і засобів ЗСУ та НГУ до проведення антитерористичних операцій у регіоні або мінімізації та ліквідації наслідків терористичних актів, зокрема техногенного характеру), так і при вжитті негайних адекватних заходів із протидії загрози.

Варто зауважити, що координаційні групи АТЦ при регіональних органах СБУ формуються лише на рівні областей та м. Києва. При цьому зв'язки цих груп з районними державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування територіальних громад та ОТГ, а також місцевими комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій чітко не визначені.

По-третє, з огляду на наявність низки проблем у функціонуванні системи екстреної медичної допомоги було розроблено і прийнято Концепцію розвитку цієї системи [95] та План заходів щодо реалізації зазначеної Концепції [48]. До основних проблем у сфері реагування на надзвичайні ситуації згідно із Концепцією розвитку системи екстреної медичної допомоги належать: низька спроможність цієї системи своєчасно забезпечити достатній обсяг якісної медичної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; недосконалість алгоритмів реагування на надзвичайні ситуації (у т. ч. планів реагування державного, регіонального рівня та планів реагування на рівні закладів охорони здоров'я; несформованість дієвої системи резервування медикаментів, медичних виробів; недієвість механізму міжвідомчої координації та взаємодії під час реагування на масові випадки, у т. ч. на догоспітальному етапі. Також у зазначеному документі було визнано, що поточні плани реагування не відстежують і не враховують реальну інформацію про здатність закладів охорони здоров'я швидко збільшити кількість лікарняних ліжок та кількість пацієнтів, які отримують екстрену медичну допомогу на госпітальному етапі. Така

здатність передбачає не лише наявність місця для розташування пацієнтів, а й необхідне технічне оснащення для одночасного надання екстреної медичної допомоги значній кількості осіб. Також визначено низку проблем технічного характеру, які знижують швидкість прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події (зокрема, через тривалий час обробки виклику екстреної медичної допомоги), взаємодію між суб'єктами системи екстреної медичної допомоги, а також іншими рятувальними службами (у т. ч. через відсутність автономного радіозв'язку, чітких моделей координації між суб'єктами системи тощо) [95].

Серед основних напрямів удосконалення реагування на надзвичайні ситуації Концепцією розвитку системи екстреної медичної допомоги визначено:

- розроблення та запровадження нової методології організації надання екстреної медичної допомоги та проведення медичного сортування постраждалих на догоспітальному етапі внаслідок масового випадку (включно з алгоритмом взаємодії екстрених рятувальних служб);
- організацію постійних штабів реагування на випадки надзвичайних ситуацій при диспетчерських службах центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф;
- розроблення методики розрахунку потреби в лікарських засобах, медичних виробках, транспортних засобах, лікарняних ліжках, працівниках, добровольцях;
- розроблення методики проведення спільних навчань рятувальних служб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, комунальних служб та добровольців [95].

Значну частину заходів у цьому напрямі було необхідно запровадити вже на передбаченому зазначеною Концепцією першому етапі – протягом 2019–2020 рр., зокрема щодо створення та модернізації диспетчерських центрів, телекомунікаційних та інформаційних систем диспетчерських служб; автономізації центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф; запровадження методології організації надання екстреної медичної допомоги та проведення медичного сортування постраждалих на догоспітальному етапі внаслідок масового випадку; створення умов для вдосконалення міжвідомчої взаємодії між Міністерством внутрішніх справ, Державною службою з надзвичайних

ситуацій та Міністерством охорони здоров'я під час проходження медичної підготовки їхніх співробітників. Як засвідчила ситуація з поширенням COVID-19, ужитих заходів виявилось недостатньо.

Запровадження спільних алгоритмів дій екстреної медичної допомоги, пожежно-рятувальної служби та поліції під час реагування на випадки невідкладних станів передбачено лише протягом 2021–2023 рр., що в умовах мінливості й невизначеності безпекової ситуації невиправдано затягнуто у часі.

Таким чином, удосконалення організації діяльності загальнодержавних систем, які функціонують у сфері забезпечення національної безпеки на регіональному рівні з урахуванням викладених вище пропозицій сприятиме не лише підвищенню ефективності їх роботи, але й формуванню системних зв'язків у сфері забезпечення національної стійкості

Проблема міжвідомчої взаємодії у безпековій сфері на регіональному та місцевому рівнях можуть становити ускладнення під час прийняття рішень у рамках організаційних форматів, що існують (зокрема, регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, спеціальних комісій з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, координаційних груп Антитерористичного центру при СБУ), зумовлені необхідністю дотримання жорсткої субординації, визначеної відомчими нормативно-правовими актами та військовими статутами. Необхідність у певних випадках погодження дій з керівництвом міністерства або відомства може відтермінувати прийняття екстрених рішень, необхідних для негайного реагування на певну загрозу або надзвичайну ситуацію.

Іншою проблемою міжвідомчої взаємодії може бути превалювання відомчого підходу у вирішенні складних проблем забезпечення безпеки, стійкості та розвитку громад і регіонів.

Одним із способів вирішення зазначених проблем може стати розроблення й упровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку.

Нерозвиненим наразі є державно-приватне партнерство у сфері забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад і регіонів.

Причинами також ситуації в Україні є скептичне ставлення приватного сектору до можливостей ефективного співробітництва з місцевими органами влади, низький рівень довіри громадян до органів державної та місцевої влади, недостатній рівень обізнаності та поінформованості населення про переваги й ризики застосування

механізмів такого партнерства, нерозвиненість у територіальних громадах культури безпеки, заснованої на принципах добровільності, самоорганізації, взаємодії та спільної відповідальності, тощо.

Замало використовується потенціал агенцій регіонального розвитку для стимулювання розвитку партнерських відносин між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, волонтерськими організаціями тощо.

Не налагоджено систему стійких двосторонніх стратегічних комунікацій з населенням на рівні громад і регіонів.

Зокрема, не набула поширення практика залучення громадськості до обговорення проєктів нормативно-правових актів, стратегій, планів розвитку та готовності на випадок надзвичайних і кризових ситуацій, які є значущими для громад і регіонів. Слабо розвинені механізми самоорганізації населення, особливо у сільській місцевості.

Нерозвинутою є система технічних комунікацій. Наприклад, досі не забезпечено функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, існування якої передбачено Законом України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» [90].

Потребує покращення кадрове забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування кваліфікованими фахівцями, насамперед тими, які мають досвід міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки й посилення готовності територіальних громад до надзвичайних і кризових ситуацій, а також розвитку державно-приватного партнерства.

Незавершеність реформ щодо децентралізації влади створює ризики для належного надання публічних послуг, ускладнює процеси формування управлінської та функціональної спроможності територіальних громад, у т. ч. у сфері забезпечення їхніх безпеки та стійкості. За висновками експертів Національного інституту стратегічних досліджень, це відбувається, зокрема, через існування певних проблем у сфері розподілу функцій і повноважень, зон територіальної відповідальності та ресурсів на територіальному рівні [21]. З іншого боку, коронакриза стала викликом для завершення процесів децентралізації, ускладнила комунікації, необхідні для прийняття складних рішень у цій сфері [16].

Усе зазначене дає підстави стверджувати, що визначені законодавством механізми інтеграції спроможностей суміжних об'єднаних

територіальних громад щодо формування спільних спроможностей для забезпечення їх безпеки та стійкості поки що не набули достатнього розвитку в Україні.

Висновки до четвертого розділу

Проведений аналіз стану й тенденцій розвитку сучасного глобального безпекового середовища дає підстави охарактеризувати його як таке, що має високий рівень мінливості й невизначеності. Набули поширення гібридні загрози, які мають прихований характер з нелінійними наслідками. Зміни, що відбуваються в сучасному світі, призводять до порушення багатьох наявних зв'язків, розширення кола уразливостей для більшості суб'єктів суспільних відносин. У довгостроковій перспективі безпекове середовище України перебуватиме значною мірою під впливом глобальних тенденцій розвитку. Однією з найбільших довгострокових загроз для України є продовження гібридної агресії з боку Російської Федерації, що поширюється на всі сфери діяльності.

Ураховуючи те, що поточні й потенційні ризики та загрози для України мають динамічний, довготривалий характер, значний масштаб імовірних негативних наслідків для суспільства та держави, через що їх неможливо здолати повністю, а також з огляду на наявні уразливості держави і суспільства та чинники впливу, які можуть погіршити ситуацію (незавершеність низки важливих реформ, обмеженість ресурсів, складна демографічна та соціальна ситуація тощо), слід констатувати, що розбудова системи забезпечення національної стійкості відповідає потребам України у контексті створення додаткових можливостей для забезпечення національної безпеки.

Виконаний аналіз практик, що застосовуються у сфері забезпечення національної безпеки, кризового менеджменту та державного управління в Україні, дозволяє стверджувати, що заходи, які наразі спрямовані на забезпечення національної стійкості, мають фрагментарний і несистематизований характер, а отже, є недостатньо ефективними. Нерозвинене профільне законодавство, несформовані інституційні механізми та інструментарій забезпечення національної стійкості суттєво стримують відповідні процеси, призводять до порушення основних принципів забезпечення національної стійкості. Крім того, системний

процес забезпечення національної стійкості в Україні стримується через низький рівень теоретичного опрацювання відповідної проблематики.

Варто констатувати, що наразі в Україні існує низка проблем у формуванні та реалізації державної політики і визначенні завдань щодо забезпечення національної стійкості, зокрема у сфері стратегічного планування, кризового управління, планування спільних заходів на випадок кризових ситуацій, які мають міжгалузевий комплексний характер, та ін.

За результатами проведеного аналізу можна стверджувати, що недосконалість правового регулювання та сформованих вертикальних і горизонтальних зв'язків ускладнює впровадження єдиного системного механізму координації діяльності в рамках повного циклу забезпечення національної стійкості та реалізацію комплексного підходу щодо протидії широкому спектру загроз і небезпек, у т. ч. з можливими каскадними ефектами, на всіх етапах кризового циклу. Крім того, заходи із забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні мають фрагментарний та неупорядкований характер, процес відновлення після криз є переважно складним, ресурсозатратним і тривалим, спостерігається низький рівень розвитку державно-приватного партнерства у безпековій сфері як на національному, так і на територіальному рівні, не налагоджено стійкі двосторонні комунікації з населенням.

Виявлені за результатами проведеного дослідження системні проблеми забезпечення національної стійкості в Україні свідчать про наявність уразливостей держави і суспільства, а також про те, що ці системні об'єкти не досягли повною мірою більшості критеріїв стійкості стану та критеріїв стійкості функціонування.

Можна констатувати, що, незважаючи на значний потенціал стійкості держави і суспільства, системні механізми забезпечення національної стійкості, які повинні вирішувати такі завдання, як підвищення адаптивності безпекової політики та управління основними сферами життєзабезпечення держави і суспільства в умовах невизначеності та швидких змін безпекового середовища, а також викорінення умов, що породжують уразливості держави і суспільства, в Україні поки що не створені. Вирішення зазначених системних проблем у сфері забезпечення національної стійкості України потребує вжиття не поодиноких заходів у різних сферах, а комплексного врегулювання на основі системного підходу та визначених концептуальних засад.

Розділ 5

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Зміцнення національної стійкості є одним з пріоритетних напрямів державної політики у сфері національної безпеки України на сучасному етапі. Це зумовлено необхідністю забезпечення готовності держави та суспільства до реагування на широкий спектр загроз різного походження, а також гарантування безперервності основних процесів у державі. Україна має значний потенціал стійкості, що підтверджується, зокрема, досвідом її протидії гібридній агресії. Проте одного лише нарощування спроможностей сил безпеки і оборони недостатньо для того, щоб говорити про повноцінну розбудову в Україні системи забезпечення національної стійкості. Наразі відповідні системні механізми перебувають на початковій стадії формування. Їх упровадження сприятиме водночас посиленню й розвитку системи забезпечення національної безпеки України. Обираючи загальну модель забезпечення національної стійкості, потрібно враховувати національні інтереси і потреби розвитку держави та суспільства, а також особливості безпекового середовища України. Формування державної політики відповідного спрямування потребує визначення цілей, завдань та орієнтирів на певні часові періоди, а також універсальних і спеціальних механізмів забезпечення національної стійкості з урахуванням закономірностей, визначених особливостями реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки.

5.1. Концептуальні засади забезпечення національної стійкості в Україні

Зважаючи на значну кількість загроз різного характеру та походження, які постали перед Україною, недосконалість її системи забезпечення національної безпеки та державного управління, а також наявність багатьох уразливостей держави й суспільства, доцільним є створення додаткового захисного механізму, функціонування якого буде спрямоване на зміцнення стійкості держави і суспільства. Йдеться про формування багаторівневої комплексної системи забезпечення національної стійкості, спорідненої із системою забезпечення національної безпеки України. Ураховуючи результати аналізу безпекового середовища, уразливості Української держави та суспільства, а також закономірності, зумовлені особливостями реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки, можна визначити концептуальні засади створення в Україні системи забезпечення національної стійкості.

Візія. Система, про яку йдеться, розроблена на основі національних інтересів і з урахуванням передових світових практик, функціонує на постійній основі. Система забезпечення національної стійкості організовується та діє на державному, регіональному, місцевому (рівень територіальних громад) *територіальних рівнях*. На всіх рівнях запроваджені єдині принципи, процеси та механізми забезпечення стійкості.

Концептуальні, термінологічні, методологічні, організаційні, ресурсні та інші питання врегульовані законодавством України. Зокрема, упроваджені єдині стандарти й рекомендації з питань забезпечення національної стійкості та принципи адаптивного управління, удосконалені нормативно-правові акти з питань національної безпеки, цивільного захисту, кризового управління, стратегічного планування тощо з урахуванням принципів забезпечення національної стійкості і сталого розвитку. Налагоджено координацію та узгодженість дій усіх суб'єктів на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості. Визначені особливості інституційного та організаційного забезпечення системи, а саме:

- національний координатор, структура його допоміжних органів;

- загальна схема розподілу відповідальності й повноваження державних органів за визначеними напрямками забезпечення національної стійкості;
- національна мережа уповноважених державних органів і наукових установ з питань стратегічного аналізу та стійкості;
- постійні організаційні формати (структури) взаємодії органів державної та місцевої влади, неурядових організацій, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості (на національному та місцевому рівнях).

На постійній основі функціонують:

- комплексна національна система оцінювання ризиків, яка передбачає також прогнозування й моделювання кризових ситуацій, ідентифікацію загроз, оцінювання спроможностей, визначення уразливостей, візуалізацію й поширення отриманих результатів, моніторинг та перегляд оцінок ризиків тощо;
- системи раннього виявлення і попередження загроз на основі об'єднаної мережі ситуаційних центрів і кризового управління;
- регіональні та місцеві мережі розвитку стійкості й центри безпеки.

Регулярно проводяться міжвідомчі навчання й тренування за участю населення та інші заходи з метою підвищення рівня обізнаності та готовності до реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій. Розробляються плани реагування на загрози і кризові (у т. ч. надзвичайні) ситуації та відновлення після них. Створені необхідні резерви у межах доступності й спроможності у різних сферах.

Функціонування системи забезпечення національної стійкості формує:

- комплексний підхід до реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій на всіх етапах їх розгортання (це моніторинг, аналіз і оцінювання, планування заходів, запобігання, пом'якшення можливих наслідків, протидія, відновлення);
- ефективну взаємодію державних органів (як сектору безпеки і оборони, так і інших), у т. ч. в режимі реального часу із застосуванням сучасних технологій, активне залучення громад, бізнесу та населення до процесів спільного запобігання й реагування на загрози та подолання їх наслідків, а також координацію такої діяльності;

- високий рівень обізнаності громадян і посадових осіб щодо характеру та актуальності загроз, кризових ситуацій та інших небезпек, а також порядку дій у разі їх настання. Це передбачає передусім поширення серед представників органів державної та місцевої влади, а також населення необхідних знань і навичок щодо поточних і прогнозованих загроз та реагування на них, формування у суспільстві культури безпеки;
- готовність держави й суспільства до реагування на будь-які загрози та здатність чинити опір. Насамперед це формування необхідних спроможностей та планів узгоджених дій на випадок реалізації загроз, настання кризових, у т. ч. надзвичайних, ситуацій та відновлення після них, проведення відповідних навчань, тренувань;
- безперервність основних процесів життєзабезпечення суспільства та держави (урядування, надання критично важливих для суспільства послуг, бізнес-процесів тощо);
- надійні постійні двосторонні канали комунікацій держави з населенням, у т. ч. постійне інформування суспільства про розвиток ситуації та вжиті заходи з урахуванням завдань стратегічної комунікації.

Місія. Основним призначенням системи забезпечення національної стійкості України є створення (або посилення) необхідних спроможностей і формування здатності суспільства та держави протистояти загрозам широкого спектра, адаптуватися до змін безпекового середовища та підтримувати стале функціонування, у т. ч. завдяки мінімізації уразливостей, а також швидко відновлюватися після кризи до оптимального за визначених умов рівня рівноваги.

Концептуальний підхід. Україні на сучасному етапі притаманний високий рівень ризиків і загроз практично в усіх сферах: внутрішній і зовнішній, соціально-економічній і суспільно-політичній, військовій, екологічній та ін. Багато уразливостей існує 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 це концептуальні засади забезпечення національної стійкості в Україні мають базуватися на широкому підході та не обмежуватися лише формуванням ефективної системи кризового менеджменту

на основі систем цивільного захисту та безпеки об'єктів критичної інфраструктури [120].

Надзвичайна ситуація, яка виникла в Україні у зв'язку із поширенням COVID-19, актуалізувала питання зміцнення національної стійкості [118], у т. ч. формування відповідної правової бази й організаційної системи, а також забезпечення готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз різного походження та безперервності основних процесів у державі. Принципово важливе значення для України в сучасних умовах має зміцнення економічної та суспільної стійкості, передусім щодо інформаційних та інших деструктивних впливів, а також стійкості місцевих громад і регіонів. Важливим висновком з коронакризи стало те, що реалізація антикризових заходів має враховувати всі можливі наслідки, у т. ч. ті, що можуть виникнути у результаті їх запровадження, а планування має набути більшої гнучкості в умовах невизначеності.

Визначення основних термінів. У зв'язку із започаткуванням в Україні низки нових процесів, пов'язаних із розбудовою національної стійкості, необхідно розробити й упровадити єдиний глосарій термінів у сферах національної безпеки та стійкості. При цьому потрібно брати до уваги загальноприйняте розуміння концепту національної стійкості, а також практику, що існує у світі та в Україні [119]. З урахуванням теоретичних засад, викладених у попередніх розділах монографії, опрацьовані визначення термінів у сфері забезпечення національної стійкості, а саме: «адаптивність», «готовність держави і суспільства», «загрози гібридного типу», «кризова ситуація», «національна стійкість», «механізм забезпечення національної стійкості», «організаційна стійкість», «система забезпечення національної стійкості», «спроможності», «стійкість в окремих сферах», «суб'єкти забезпечення національної стійкості», «уразливість», «цикл забезпечення національної стійкості» (див. глосарій).

Доцільним є створення в державі *національного інтернет-порталу*, на якому мають бути розміщені як визнаний загальнонаціональний глосарій термінів у сферах національної безпеки та стійкості, так і галузеві глосарії, зокрема з управління надзвичайними ситуаціями, та допоміжні інформаційно-аналітичні матеріали. Це сприятиме єдності й не суперечливості термінології, спільному розумінню ключових понять і взаємозв'язків між дефініціями, знизить ризик помилок у комунікаціях.

Принципи забезпечення національної стійкості. З урахуванням висновків щодо особливостей застосування концепту стійкості у сфері національної безпеки є потреба визначити основні принципи, на яких система забезпечення національної стійкості України має формуватися, а саме: комплексність, широка взаємодія, передбачуваність, надійність, обізнаність, готовність, мобільність, адаптивність, наявність резервів, безперервність, субсидіарність.

Основні напрями забезпечення національної стійкості. Ураховуючи результати аналізу безпекового середовища України, наявні уразливості суспільства й держави та проблеми в забезпеченні національної безпеки і стійкості, можна визначити такі основні напрями забезпечення національної стійкості в Україні:

1. Безперервність урядування, зокрема гарантована дієвість та спроможність до повноцінного функціонування системи державних органів, їх організаційна стійкість.
2. Безпека та захищеність об'єктів критичної інфраструктури, зокрема:
 - безперебійне функціонування систем забезпечення продовольством, водо- та енергопостачання;
 - безперебійне функціонування транспортних систем, у т. ч. забезпечення оперативного пересування в кризових умовах;
 - кібербезпека та кіберзахищеність об'єктів критичної інфраструктури;
 - захищеність та безперебійне функціонування систем комунікацій;
 - здатність системи охорони здоров'я функціонувати в умовах посиленних навантажень, у т. ч. внаслідок пандемій або ситуацій зі значною кількістю постраждалих.
3. Цивільний захист в умовах загроз, виникнення кризових або надзвичайних ситуацій.
4. Здатність ефективно реагувати на неконтрольоване масове переміщення людей.
5. Суспільна стійкість, зокрема до інформаційних впливів.
6. Фінансова та економічна стійкість, зокрема безперервність основних бізнес-процесів.

Іншими актуальними для України напрямами забезпечення національної стійкості є такі: формування стійкості до деструктивних

зовнішніх впливів, оновлення концептуальних засад і впровадження нових практик у сфері протидії терористичній діяльності, забезпечення громадської та державної безпеки тощо. Загалом принципи та механізми забезпечення стійкості доцільно імплементувати в Україні в усіх галузях і сферах діяльності. У деяких із них це вже відбувається, наприклад, у сферах кібербезпеки та кіберзахисту, фінансовій та ін.

У контексті зміцнення національної стійкості все більшого значення набуває розвиток *освіти*, у т. ч. підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони України. Поширення знань про сучасні ризики та загрози, а також формування *культури безпеки суспільства та моделі відповідальної поведінки* в суспільстві має починатися з дошкільної освіти і тривати протягом усього життя людини. Організація уповноваженими органами державної влади навчальних програм, виготовлення й розповсюдження візуалізованої продукції, проведення тренувань для цільових груп населення, встановлення двосторонніх каналів комунікації – усе це має надзвичайно важливе значення для забезпечення готовності держави та суспільства до реагування на загрози й кризові ситуації та відновлення після них.

Органам сектору безпеки і оборони України необхідно посилити увагу до питань кадрового забезпечення на всіх етапах: добору кадрів, їх навчання, професійної підготовки та перепідготовки. Особлива увага при цьому має приділятися питанням мотиваційного компонента, відповідності професійним вимогам, належному патріотичному вихованню працівників, постійному вдосконаленню їхніх практичних навичок [138]. Крім того, поширення новітніх технологій у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, у т. ч. за напрямками кібербезпеки та кіберзахисту, оцінювання ризиків і прогнозування кризових ситуацій тощо, потребує залучення до органів сектору безпеки і оборони фахівців високої кваліфікації у різних галузях.

Перелік основних напрямів забезпечення національної стійкості не повинен бути остаточним, він може переглядатись і розширюватись відповідно до особливостей розвитку безпекової ситуації.

Основні функції системи забезпечення національної стійкості.

З урахуванням положень пункту 47 Стратегії національної безпеки України (2020) [75] та висновків, зроблених у попередніх розділах монографії, основними функціями системи забезпечення національної стійкості мають бути визначені такі:

- оцінювання ризиків, ідентифікація загроз, визначення уразливостей, оцінювання спроможностей і рівня готовності держави та суспільства до реагування на загрози;
- запобігання загрозам, мінімізація негативних впливів та пом'якшення наслідків реалізації загроз або кризових ситуацій;
- забезпечення готовності органів державної влади та місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій, громад, громадянського суспільства, населення до реагування на будь-які загрози, кризові ситуації;
- забезпечення адаптивного управління, у т. ч. гнучкого планування та ефективного кризового менеджменту, зокрема через упровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації, відновлення якості життя населення та умов функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави на рівні, не нижчому за докризовий; упровадження обов'язкового перегляду планів залежно від результатів аналізу динаміки ключових параметрів системи забезпечення національної стійкості та змін безпекового середовища;
- забезпечення дієвої координації та чіткої взаємодії органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства та населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків кризових ситуацій;
- поширення необхідних знань і навичок у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, формування культури безпеки в суспільстві;
- налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням;
- розвиток міжнародної співпраці з питань забезпечення стійкості.

Очікувані результати. Створення та впровадження системи забезпечення національної стійкості сприятиме:

- підвищенню ефективності системи забезпечення національної безпеки та державного управління України;
- забезпеченню належного рівня готовності держави та суспільства до реагування на загрози національній безпеці та кризові ситуації різного походження на всіх етапах їх розгортання;

- налагодженню ефективної взаємодії між усіма суб'єктами забезпечення національної стійкості;
- підвищенню ефективності кризового менеджменту в державі;
- зниженню обсягів людських, матеріальних і фінансових втрат унаслідок реалізації загроз, настання кризових ситуацій усіх видів;
- консолідації суспільства, підвищенню рівня довіри до влади;
- зміцненню потенціалу місцевих громад, розвитку місцевого самоврядування в контексті запобігання й протидії загрозам та кризовим ситуаціям;
- економії ресурсів держави та суспільства за рахунок їх консолідації та ефективного використання;
- міжнародному співробітництву та обміну досвідом у сфері зміцнення національної стійкості та інтеграції України до системи євроатлантичної безпеки.

Варто зауважити, що ці висновки й рекомендації були переважно реалізовані у Концепції забезпечення національної системи стійкості, що затверджена Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»³⁸.

5.2. Організаційні та правові засади забезпечення національної стійкості в Україні

Ураховуючи те, що формування системи забезпечення національної стійкості є складним завданням, вирішення якого передбачає залучення широкої мережі державних установ та організацій, численних експертів, визначення на початковому етапі концептуальних засад відповідного процесу покликане забезпечити спільне бачення проблем, завдань, які необхідно реалізувати, принципів функціонування відповідної системи тощо.

Затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 479/2021 Концепція забезпечення національної системи стійкості є основою для формування системних механізмів і розроблення

³⁸ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181> (дата звернення: 23.10.2021).

інших нормативно-правових документів України у відповідній сфері. Зокрема, законами України мають визначатися повноваження суб'єктів забезпечення національної стійкості, іншими юридичними документами – вимоги, рекомендації, критерії та показники оцінювання базових елементів системи національної стійкості тощо.

Створення відповідної нормативно-правової бази передбачає розроблення та прийняття низки нормативно-правових актів, зокрема щодо:

- внесення змін до законодавчих актів України, передусім до Закону України «Про національну безпеку України» [64], Кодексу цивільного захисту України [22] та інших нормативно-правових документів, стосовно визначення організаційного механізму системи забезпечення національної стійкості, розподілу відповідальності, координації відповідної діяльності;
- упровадження практики і визначення єдиної методики проведення оцінювання ризиків та ідентифікації загроз національній безпеці, оцінювання стану відповідних спроможностей і виявлення уразливостей на загальнодержавному та регіональному (місцевому) рівнях, а також визначення форматів поширення відповідних результатів;
- прийняття Закону України про державне стратегічне планування, внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» та Бюджетного кодексу України з метою формування цілісної системи стратегічного планування з урахуванням бюджетного процесу;
- внесення змін до законодавчих актів України з питань планування у сферах національної безпеки, зокрема стосовно вдосконалення планування спільних заходів на випадок кризових ситуацій зі складними каскадними ефектами, упровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку тощо;
- визначення в Україні регіональних і місцевих координаційних органів з питань забезпечення стійкості регіонів і місцевих громад, створення організаційних форматів широкої взаємодії на територіальному рівні, що діятимуть на постійній основі, визначення їх повноважень у відповідній сфері;

- визначення механізмів стимулювання наукових досліджень, розбудови державно-приватного партнерства у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, у т. ч. встановлення зобов'язань державних та приватних партнерів;
- визначення порядку, каналів та форматів обміну інформацією між суб'єктами забезпечення національної стійкості про точні та прогнозовані загрози, сигнали раннього виявлення загроз, стан відповідних спроможностей, виявлені уразливості, а також про плани, механізми та процедури запобігання й реагування на них та відновлення у посткризовий період тощо;
- визначення відповідних цільових аудиторій та впровадження практики регулярного проведення навчань, тренувань з питань забезпечення готовності та реагування на загрози та кризові ситуації.

Нині в експертному середовищі дискутується питання про доцільність розроблення окремого законопроекту щодо забезпечення національної стійкості як базового у відповідній сфері. Слід зауважити, що найбільш складні питання стосовно взаємодії держави з представниками бізнесу у сфері безпеки та захисту критичної інфраструктури, визначення відповідних обов'язків і повноважень врегульовані Законом України «Про критичну інфраструктуру» від 16 листопада 2021 р. № 1882-IX³⁹. Решта питань у сфері забезпечення національної стійкості, у т. ч. уточнення повноважень та розподіл відповідальності суб'єктів, можуть бути врегульовані завдяки внесенню змін до низки профільних законів України та прийняттю відповідних рішень РНБО України та Кабінету Міністрів України. Крім того, порядок взаємодії суб'єктів забезпечення національної стійкості має визначатися відповідними нормативно-правовими актами України, у т. ч. протоколами узгоджених дій, які визначають універсальні процедури (алгоритми) реагування на загрози й кризові ситуації та відновлення. Отже, зважаючи на викладене, розроблення окремого законопроекту щодо забезпечення національної стійкості є недоцільним.

³⁹ Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> (дата звернення: 29.11.2021).

Після затвердження Концепції забезпечення національної системи стійкості у встановленому порядку має бути розроблений і схвалений план її реалізації. З урахуванням рекомендацій НАТО, прийнятих за підсумками саміту у Брюсселі (2021 р.), доцільно, щоб такий план визначав відповідні цілі та завдання, а також містив чіткі строки та індикатори їх виконання. Крім того, завдання та заходи щодо розбудови національної стійкості суб'єкти її забезпечення повинні додавати до змісту галузевих стратегій і концепцій, відповідних державних та місцевих цільових програм, а також до планів, які визначають основні напрями і завдання формування й реалізації державної політики у відповідних сферах діяльності.

Особливої ваги набуває питання щодо визначення *організаційного механізму системи забезпечення національної стійкості*, передусім координації відповідної діяльності. Як було встановлено вище, розподіл конституційних повноважень між різними гілками влади в Україні ускладнює формування цілісної функціональної системи забезпечення національної безпеки та стійкості, керованої з єдиного центру, а це підвищує суперечності, ризик дезорганізації та невірноваженості системи.

Отже, забезпечення дієвої координації діяльності з розбудови національної стійкості потребує визначення на законодавчому рівні чіткого формату взаємодії Кабінету Міністрів України з РНБО України. Має бути посилена роль Секретаріату Кабінету Міністрів України та Апарату РНБО України щодо забезпечення координації діяльності у сферах національної безпеки та стійкості, у структурі цих органів мають бути утворені спеціальні підрозділи, відповідальні за відповідне коло питань [100].

Ураховуючи розподіл конституційних повноважень між різними гілками влади в Україні та зважаючи на світовий досвід, механізм забезпечення координації діяльності з розбудови національної стійкості на стратегічному рівні доцільно формувати згідно із наведеними нижче висновками.

1. З огляду на те, що концепт стійкості є наскрізним для сфери забезпечення національної безпеки, та враховуючи той факт, що Рада національної безпеки і оборони України виконує координаційну функцію у сфері національної безпеки, загальну координацію державної політики у сферах забезпечення національної безпеки та стійкості має здійснювати РНБО України.

2. Оскільки матеріальні, фінансові, організаційні можливості сконцентровані переважно у виконавчій гілці влади, функцію координації діяльності всіх можливих учасників у сфері кризового менеджменту, у т. ч. на етапі забезпечення готовності до реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій різного походження, має виконувати Кабінет Міністрів України.

3. Відповідно до Кодексу цивільного захисту України [22] для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, яка пов'язана з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації, Кабінет Міністрів України утворює Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Її головою, згідно з Положенням про Державну комісію [39], за посадою є прем'єр-міністр України. Отже, доцільно розглянути можливість розширення повноважень цієї Державної комісії, зокрема щодо забезпечення всеохопного 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 та стійкості об'єктів критичної інфраструктури. У такий спосіб можливе перетворення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій на урядовий координаційний орган забезпечення національної стійкості.

4. Для організаційного забезпечення діяльності уряду України у сфері забезпечення національної стійкості та зазначеної Державної комісії (урядового координаційного органу) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України доцільно сформулювати Урядовий офіс, до повноважень якого необхідно віднести:

- організацію розроблення проектів нормативно-правових актів, інструкцій, рекомендацій для різних цільових груп (міністерств і відомств, громад, населення, бізнесу тощо) з питань забезпечення національної стійкості (як загальної, так і специфічної);
- розвиток державно-приватного партнерства у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості;
- організацію цільових тренінгів і навчань з метою поширення необхідних знань і навичок щодо загроз і кризових ситуацій та реагування на них на різних етапах;

- створення стійких міжвідомчих комунікацій, а також мереж за участю наукових установ і представників громадськості з питань забезпечення національної стійкості;
- контроль за станом виконання прийнятих у відповідній сфері рішень тощо.

5. Робочим органом для забезпечення координації діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері розбудови національної стійкості може бути міжвідомча робоча група, яка вже утворена під егідою Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України.

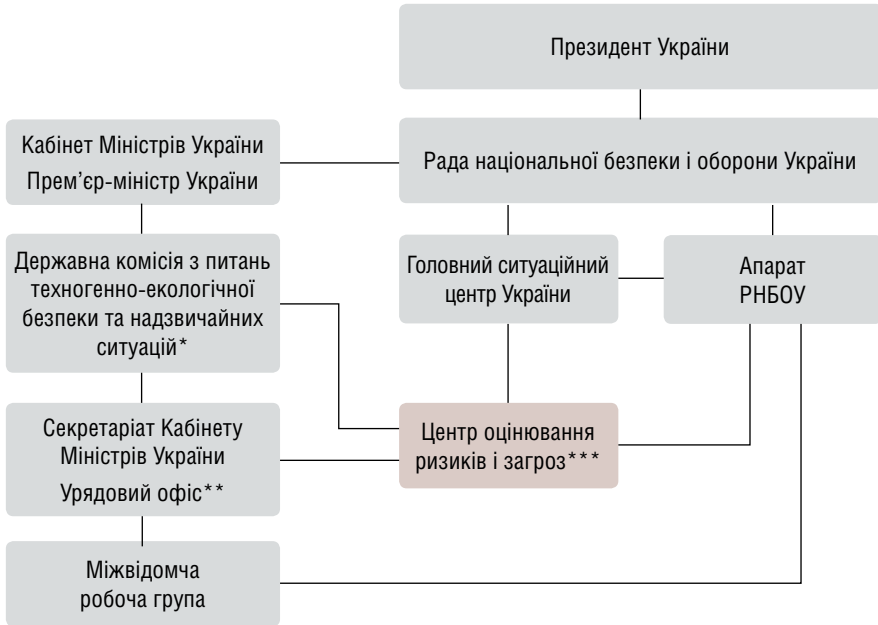
6. Організацію багаторівневого оцінювання загроз і прогнозування надзвичайних і кризових ситуацій та ведення Національного реєстру загроз доцільно покласти на спеціально утворений при РНБО України Центр, який у своїй роботі користуватиметься, зокрема, ресурсами Головного ситуаційного центру України, акумулюватиме інформацію уповноважених державних органів, що оцінюють загрози у сферах їх компетенції, зацікавлених наукових та недержавних установ, використовуватиме новітні методи й технології оцінювання загроз і прогнозування кризових ситуацій тощо. Детальніше це питання розглядатиметься далі.

Схематично механізм координації діяльності у сфері забезпечення національної стійкості в Україні на стратегічному рівні представлений на *рис. 5.1*. Слід зауважити, що з огляду на національну специфіку розподілу конституційних повноважень між основними гілками влади запропонований механізм не є ідеальним, проте він може бути реалізований вже у найближчій перспективі без проведення конституційної реформи в Україні. За умови налагодження конструктивної співпраці між РНБО України та Кабінетом Міністрів України цей механізм може бути досить ефективним.

Ситуація навколо подолання в Україні надзвичайної ситуації у зв'язку з поширенням COVID-19 підтвердила доцільність забезпечення координації діяльності з розбудови національної стійкості в Україні у спосіб, що пропонується, зокрема за провідної ролі Кабінету Міністрів України і Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у сфері кризового менеджменту та широкої міжвідомчої взаємодії.

Рис. 5.1

Механізм координації діяльності у сфері забезпечення національної стійкості в Україні на стратегічному рівні



Примітки:

* функції та повноваження Державної комісії мають бути розширені, можлива її трансформація в урядовий координаційний орган забезпечення національної стійкості;

** Урядовий офіс, до повноважень якого належатимуть питання стратегічного планування, кризового менеджменту та забезпечення національної стійкості;

*** орган, який доцільно утворити.

Джерело: складено авторкою.

Крім координаційних органів на стратегічному рівні, організаційний механізм забезпечення національної стійкості має передбачати функціонування на постійній основі системи загальнодержавних і регіональних координаційних органів з питань забезпечення стійкості, форматів (структур) міжвідомчої взаємодії на регіональному та місцевому рівнях, які діють на постійній основі, мережі аналітично-експертних, наукових та навчально-методичних установ і центрів розвитку стійкості, а також ефективної взаємодії всіх суб'єктів забезпечення національної стійкості.

Ураховуючи викладене вище, доцільно визначити перелік основних структурних елементів організаційного механізму забезпечення національної стійкості, до яких належатимуть:

1) на загальнодержавному рівні:

- Національний координатор з питань забезпечення національної стійкості у складі Апарату Ради національної безпеки і оборони;
- Урядовий офіс з питань забезпечення національної безпеки і стійкості у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- Урядовий координаційний орган з питань забезпечення національної стійкості;
- структури міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення національної безпеки і стійкості (міжвідомчі робочі групи, комісії тощо), які працюють на постійній основі;
- органи державної влади в межах визначеної компетенції;
- допоміжні та дорадчі органи з питань забезпечення національної стійкості;
- національна мережа аналітично-експертних, наукових та навчально-методичних установ і центрів розвитку стійкості;

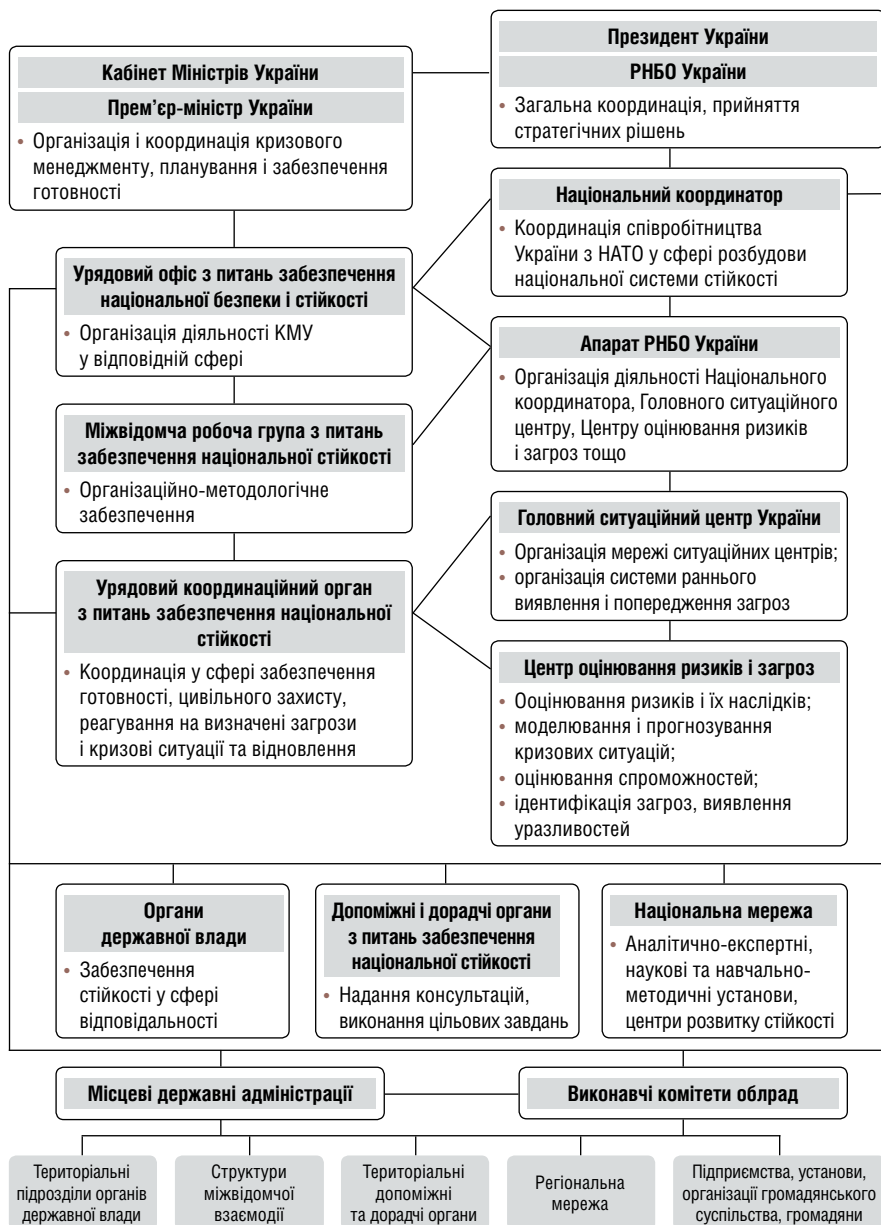
2) на регіональному та місцевому рівнях:

- місцеві державні адміністрації;
- структури міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад, які діють на постійній основі;
- територіальні підрозділи органів державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, структури громадянського суспільства, громадяни, які є ініціаторами або учасниками процесів забезпечення національної стійкості;
- допоміжні й дорадчі органи з питань забезпечення регіональної стійкості та стійкості територіальних громад;
- регіональна мережа аналітично-експертних, наукових і навчально-методичних центрів розвитку стійкості.

Схематично загальний організаційний механізм забезпечення національної стійкості представлений на *рис. 5.2*.

Рис. 5.2

Організаційний механізм забезпечення національної стійкості



Джерело: складено авторкою.

Під час створення системи забезпечення національної стійкості необхідно узгодити процедури реагування на кризові ситуації та післякризового відновлення, а також забезпечити ефективну взаємодію та синергію сил безпеки і сил оборони та загальнодержавних систем, що вже існують або створюються, у сферах забезпечення національної безпеки, зокрема: єдиної державної системи цивільного захисту України, єдиної системи надання екстреної медичної допомоги, правоохоронної системи України, єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків, національної системи кібербезпеки України, державної системи захисту критичної інфраструктури. У випадках виникнення надзвичайних ситуацій реагування на них та ліквідація їхніх наслідків має здійснюватися з урахуванням вимог Кодексу цивільного захисту України, а у випадках реалізації певних загроз – у порядку, визначеному відповідними законами України.

Спорідненість системи забезпечення національної стійкості та системи забезпечення національної безпеки України означає те, що основні сфери відповідальності міністерств і відомств повинні залишитися незмінними, але мають бути визначені їх повноваження у сфері забезпечення національної стійкості, уточнений порядок взаємодії, розширені повноваження органів місцевої влади. Створення нових центральних органів виконавчої влади при цьому вважається недоцільним. Питання ефективної координації та організації діяльності у сфері забезпечення національної стійкості рекомендується вирішувати шляхом уточнення повноважень або реформування державних структур, які вже існують, без розширення державного апарату.

Запропонований спосіб організації системи забезпечення національної стійкості в Україні передбачає наскрізну імплементацію принципів національної стійкості у всі сфери національної безпеки, державну політику за різними напрямками та в державне управління загалом.

5.3. Особливості формування й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної стійкості в Україні

5.3.1. Пріоритети державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості

Розроблення державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості передбачає визначення основних цілей і завдань, а також очікуваних результатів та критеріїв їх оцінювання. Відповідно до запропонованих вище концептуальних засад розбудови національної стійкості основні завдання в цій сфері доцільно формувати навколо таких **загальних цілей**:

- упровадження нової парадигми мислення – забезпечення національної стійкості є відповідальністю кожного громадянина, а не лише держави;
- формування моделі адаптивного управління – передбачає гнучкість та багатоваріантність безпекової політики держави, визначення альтернативних цілей і планів, періодичне коригування державної політики залежно від змін і тенденцій розвитку безпекової ситуації, упровадження механізмів спрямованого самоуправління;
- забезпечення ефективної взаємодії – передбачає реалізацію на практиці принципів широкої міжвідомчої співпраці та взаємопідтримки, формування партнерських відносин між державою, бізнесом і населенням, визначення зон спільної відповідальності, координації державної й регіональної політики, перерозподілу відповідальності на користь місцевих органів управління й територіальних громад, державного, регіонального та місцевого лідерства;
- забезпечення згуртованості суспільства – об'єднання людей навколо питань забезпечення безпеки та стійкості в межах держави, регіону, територіальної громади;
- розвиток безпекових та інших спроможностей з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози, кризові ситуації широкого спектра;
- удосконалення планування – узгодження безпекових стратегій і програм з відповідними документами соціально-економічного

розвитку, формування планів узгоджених дій щодо запобігання загрозам, реагування на них, відновлення після кризових ситуацій;

- формування культури безпеки суспільства – упровадження у повсякденну діяльність правил поведінки й навичок, які дають змогу уникати небезпек або мінімізувати їх наслідки для держави та суспільства;
- забезпечення ефективного громадського контролю за використанням державних ресурсів у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості.

З урахуванням зазначених вище цілей, проблем, які необхідно вирішити у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, світового досвіду та закономірностей, визначених концептом національної стійкості, доцільно сформулювати такі **основні завдання** у сфері створення системи забезпечення національної стійкості в Україні:

- удосконалення законодавства України щодо забезпечення національної стійкості, у т. ч. визначення повноважень різних суб'єктів забезпечення національної стійкості;
- упровадження багаторівневого організаційного механізму забезпечення національної стійкості;
- налагодження ефективної координації та взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, підприємств, організацій та інститутів громадянського суспільства з питань забезпечення національної стійкості;
- створення системи загальнодержавних і регіональних координаційних органів з питань забезпечення стійкості, організаційних форматів міжвідомчої взаємодії, які діють на постійній основі, а також науково-експертної мережі, навчально-методичних установ і центрів розвитку стійкості;
- налагодження механізму, у т. ч. каналів та форматів, обміну інформацією між суб'єктами забезпечення національної стійкості;
- удосконалення системи стратегічного аналізу та планування у сфері національної безпеки України, у т. ч. впровадження повного циклу стратегічного планування;
- запровадження в Україні на національному рівні практики управління ризиками на основі міжнародних стандартів (зокрема, ISO 31000:2018 [256], ІЕС 31010:2019 [257]), у т. ч. обов'язкових процедур оцінювання ризиків і спроможностей;

- створення комплексної національної системи оцінювання ризиків, яка передбачає також прогнозування й моделювання кризових ситуацій, ідентифікацію загроз, оцінювання спроможностей, визначення уразливостей, візуалізацію та поширення отриманих результатів, моніторинг і перегляд отриманих оцінок, прогнозів та інших результатів тощо;
- розроблення й упровадження критеріїв і показників оцінювання стійкості та готовності держави, суспільства, територіальних громад, стійкості в окремих сферах, організаційної стійкості органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій стратегічного значення тощо;
- удосконалення процедур кризового менеджменту, зокрема впровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо запобігання та реагування на загрози та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку з урахуванням міжсекторальних взаємозалежностей та потенційних каскадних ефектів;
- розроблення та впровадження спеціальних механізмів забезпечення національної стійкості за визначеними напрямками;
- розроблення й упровадження спеціальних навчальних програм і курсів підвищення кваліфікації для державних службовців, особового складу та службовців сектору безпеки і оборони з питань забезпечення національної стійкості;
- поширення у суспільстві необхідних знань і формування навичок щодо реагування на загрози;
- стимулювання державно-приватного партнерства у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості;
- розвиток міжнародної співпраці у сфері забезпечення стійкості з урахуванням глобальних та регіональних безпекових процесів.

Ураховуючи те, що перед Україною постало дуже багато складних завдань у сфері забезпечення національної стійкості, доцільно визначити, що на першому етапі (до двох років) мають бути створені загальнонаціональні засади функціонування системи забезпечення національної стійкості. На другому етапі (до п'яти років) доцільно поширювати відповідні практики на регіональний і місцевий рівні, розпочавши з реалізації пілотного проекту в одному з регіонів та кількох територіальних громадах.

У довгостроковій перспективі (понад п'ять років) передбачається розвиток необхідних складників та підсистем системи забезпечення

національної стійкості та їх ефективне функціонування на постійній основі. Згідно із принципами адаптивного управління цілі та завдання у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості мають періодично переглядатися та уточнюватися, у т. ч. за результатами стратегічного аналізу й комплексного оцінювання ризиків.

Планування заходів щодо розбудови системи забезпечення національної стійкості має передбачати визначення очікуваних результатів і критеріїв їх оцінювання. При цьому результати, з одного боку, можуть характеризувати динаміку виконання заходів щодо організаційного та правового забезпечення цієї системи і передбачати прийняття визначених нормативно-правових актів або створення певних організаційних структур і форматів. З іншого боку, вжиті заходи повинні демонструвати позитивну динаміку показників, які характеризують критерії національної стійкості. Для цього необхідно розробити відповідні показники для кожного з визначених напрямів забезпечення національної стійкості з урахуванням загальних рекомендацій щодо формування критеріїв стійкості. При цьому як цільові орієнтири доречно встановити оптимальні рівні таких показників відповідно до визначеного контексту ситуації. Періодично необхідно проводити коригування цільових орієнтирів з урахуванням тенденцій і змін безпекової ситуації та ключових параметрів системи забезпечення національної стійкості. Динаміку фактичних показників доцільно визначати під час проведення щорічного самооцінювання стійкості як важливого елемента комплексної національної системи оцінювання ризиків і загроз, про що докладно йтиметься далі.

5.3.2. Удосконалення планування у сфері національної безпеки з урахуванням цілей і завдань щодо забезпечення національної стійкості

Недосконалість процесу стратегічного планування в Україні виявилася, зокрема, під час організації та проведення в 2021 р. масштабної підготовки документів щодо планування у сфері національної безпеки на виконання вимог Стратегії національної безпеки України (2020) [75]. Розбудова системи забезпечення національної стійкості окреслює нові вимоги до цього процесу, що зумовлює необхідність внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [64] з метою вдосконалення планування у сфері національної безпеки. Варто зауважити, що уточнень потребують як методологія планування, так і організація

відповідних процесів в Україні. Загальна неузгодженість процесів розроблення стратегічних і програмних документів у державі, у т. ч. у сфері національної безпеки, економічного та соціального розвитку, сталого розвитку та ін., актуалізує питання щодо необхідності прийняття закону про державне стратегічне планування в Україні.

Основними *принципами* планування у сфері національної безпеки і стійкості доцільно визначити такі:

- законність;
- об'єктивність;
- гнучкість;
- взаємодію;
- цілісність;
- розподіл ризиків і відповідальності;
- доцільну прозорість;
- координацію;
- контроль.

Окремо варто зауважити, що планування має стати частиною адаптивного управління. А отже, плани повинні періодично переглядатися й уточнюватися згідно з отриманою новою інформацією. Зокрема, процеси стратегічного планування, як й інші види планування у сфері національної безпеки, мають узгоджуватися з оцінюванням ризиків і загроз.

Наразі законодавство України не визначає повний цикл планування у сфері національної безпеки, який має охоплювати періодичний аналіз та оцінювання ризиків, безпекових спроможностей, виявлення загроз та уразливостей, планування заходів із забезпечення безпеки та стійкості держави, окремих галузей і сфер, регіонів і громад, а також суспільства, розроблення стратегічних і програмних документів держави, а також їх періодичне коригування. Також не встановлені єдині правила щодо підготовки документів планування для різних етапів циклу забезпечення національної стійкості (передусім забезпечення готовності, реагування, ліквідації наслідків, відновлення після кризи) та міжвідомчої взаємодії з метою формування спільних спроможностей, визначення послідовності залучення різних ресурсів (як державних, так і недержавних), сил і засобів, у т. ч. міжнародної допомоги.

Відповідно до викладених у першому та другому розділах монографії теоретичних засад, висвітлених ефективних світових практик, а також особливостей законодавства України можна запропонувати

впровадження в Україні циклу стратегічного планування, який охоплює об'єднані спільною метою процеси з різною періодичністю. Зокрема, згідно із Законом України «Про національну безпеку України» (частина перша статті 26) Стратегія національної безпеки є документом довгострокового планування [64]. Такими ж є визначені зазначеним Законом документи планування у сферах національної безпеки. При цьому оцінювання ризиків і спроможностей (через самооцінювання) та тестування затверджених планів під час навчань і тренувань мають здійснюватися щорічно з метою своєчасного коригування цільових орієнтирів і пріоритетів забезпечення національної стійкості, галузевих і секторальних планів стійкості та планів на випадок надзвичайних і кризових ситуацій. Оновленню Стратегії національної безпеки має передувати підготовка комплексного звіту про результати оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення загроз та уразливостей у сфері національної безпеки України.

Схематично охарактеризований вище цикл стратегічного планування у сфері національної безпеки представлений на *рис. 5.3*. З нього очевидно, що до складу довшого циклу розроблення та оновлення стратегії національної безпеки входить коротший цикл, який починається з комплексного оцінювання ризиків і завершується коригуванням планів.

З метою упровадження цілісного підходу до процесу стратегічного планування в державі доцільно прийняти *Закон України про державне стратегічне планування*, у якому визначити, зокрема:

- види документів планування у державі:
 - стратегічні (Стратегія національної безпеки і довгострокові документи планування у сферах національної безпеки, Стратегія економічного і соціального розвитку тощо);
 - оперативні (у т. ч. плани реагування на визначені загрози і надзвичайні ситуації, універсальні протоколи узгоджених дій на випадок кризових ситуацій);
 - тактичні (у т. ч. плани реагування на конкретну надзвичайну ситуацію, ліквідації її наслідків, відновлення тощо);
- порядок і періодичність їх розроблення, затвердження та перегляду, а також узгодження з бюджетним процесом;
- сфери планування;
- порядок узгодження та інтеграції планів різного рівня та спрямованості;

Рис. 5.3

Цикл стратегічного планування у сфері національної безпеки



Джерело: складено авторкою.

- вимоги щодо загальної структури та наповнення документів планування;
- вимоги щодо джерел та якості звітної інформації, необхідної для планування,
- порядок взаємодії органів державної та місцевої влади, залучення представників громадянського суспільства та бізнесу до процесів планування;
- порядок контролю за процесами планування й реалізації документів планування.

Крім стратегічного планування, важливе значення в системі забезпечення національної стійкості має планування на випадок реалізації певних загроз, надзвичайних і кризових ситуацій. Окрему увагу слід приділити питанням формування універсальних протоколів узгоджених дій з реагування на кризові ситуації. Як зазначалося в попередніх розділах монографії, різні ризики можуть мати подібні наслідки (у вигляді заподіяння шкоди життю та здоров'ю громадян, пошкодження інфраструктури, житлових будинків, майна тощо). Протидія відповідним загрозам і ліквідація їх наслідків потребує однакового алгоритму реагування. З огляду на це в цілях планування варто визначити основні групи типових загроз та універсальних заходів реагування (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Форма для визначення основних груп типових загроз та універсальних заходів реагування

| Групи типових загроз | Групи типових заходів реагування | Спроможності | Потреби |
|---|---|--------------|---------|
| 1. Загрози, яких неможливо уникнути: – – – | <ul style="list-style-type: none"> • Адаптування: – – • Забезпечення готовності: – – | • | • |
| 2. Загрози, наслідки яких можна пом'якшити: – – – | <ul style="list-style-type: none"> • Запобігання: – – • Профілактика: – – • Забезпечення готовності: – – | • | • |
| 3. Загрози, які потребують активної протидії: – – – | <ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення готовності: – – • Реагування: – – • Відновлення: – – | • | • |

Джерело: складено авторкою.

До заходів забезпечення національної безпеки та стійкості можуть бути зараховані: регуляторні, організаційні, технічні, фінансово-економічні, соціальні, освітні, міжнародні та ін.

Необхідним також є внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» з метою впровадження єдиного циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки України та визначення необхідності формування цілей і завдань щодо забезпечення національної стійкості при підготовці документів планування у різних сферах.

Доцільним є впровадження в Україні практики проведення методичних семінарів на початковому етапі розроблення стратегічних документів у сфері національної безпеки України. До організації та проведення таких заходів слід залучати провідні наукові установи України, зокрема Національний інститут стратегічних досліджень. Важливо, щоб усі суб'єкти, які беруть участь у формуванні та реалізації документів планування, розуміли, що від них вимагається та були готовими до виконання заходів, визначених затвердженими документами.

Невід'ємною частиною процесу імплементації Стратегії національної безпеки України вбачається розроблення планів заходів з реалізації зазначених документів, у яких мають бути сформульовані чіткі завдання, визначені цільові орієнтири, відповідальні виконавці й терміни виконання завдань. Результати реалізації секторальних безпекових стратегій мають оцінюватися за визначеними критеріями та індикаторами. Доцільно також передбачити щорічне публічне звітування державних органів, відповідальних за реалізацію секторальних стратегій, про стан їх реалізації, як це передбачено для Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України відповідно до частини п'ятої статті 29 Закону України «Про національну безпеку України» [64].

З огляду на негативний досвід імплементації попередніх редакцій Стратегії національної безпеки України необхідно внести зміни до зазначеного Закону України стосовно визначення порядку контролю та звітності щодо стану виконання цієї Стратегії та інших документів планування за сферами національної безпеки.

Потребують удосконалення також норми Закону України «Про національну безпеку України» щодо проведення комплексного

огляду сектору безпеки і оборони України та його складників у частині впровадження процедур оцінювання спроможностей і готовності до реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації, а також практики регулярного самооцінювання органів державної та місцевої влади з питань забезпечення стійкості до визначених загроз, надзвичайних і кризових ситуацій. Запропоновані вище новації сприятимуть підвищенню ефективності планування, відповідності заходів тим ризикам і загрозам, які існують або прогнозуються, своєчасному внесенню коректив до планів у разі виявлення нових уразливостей тощо.

Також доцільно доповнити Закон України «Про національну безпеку України» нормами щодо планування у сфері забезпечення готовності й реагування на кризові ситуації, у т. ч. визначити термін «кризові ситуації», основні види кризових ситуацій, стосовно яких буде здійснюватися планування й реалізація заходів щодо розвитку готовності й реагування, правові засади планування у відповідній сфері тощо.

Варто додати, що під час розроблення планів заходів у сфері цивільного захисту, запобігання й реагування на певні загрози та кризові ситуації потрібно враховувати цілі та завдання, які спрямовані на зміцнення національної стійкості. Зокрема, такі заходи ґрунтуються на необхідності:

- регулярного проведення навчань і тренувань за участю громад і населення;
- формування стратегічних комунікацій;
- встановлення стійких комунікацій з громадами і населенням;
- залучення громад, об'єднань громадян, представників бізнесу, інших зацікавлених осіб до планування заходів у сфері цивільного захисту, запобігання й реагування на певні загрози та кризові ситуації.

Важливим напрямом удосконалення планування у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості є розвиток міжнародної співпраці. Зокрема, у рамках співробітництва України з НАТО, серед іншого, доцільно зосередити зусилля на отриманні представниками органів державної та місцевої влади України необхідних знань і навичок з розроблення планів на випадок кризових ситуацій, проведення оглядів з питань готовності, у т. ч. здійснюючи організацію та проведення спільних з представниками НАТО навчань, тренувань.

5.4. Перспективи створення багаторівневої комплексної національної системи оцінювання ризиків

5.4.1. Перспективна модель організації багаторівневої комплексної системи оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України

Загальні рекомендації щодо оцінювання та керування ризиками містяться у відповідних міжнародних стандартах ISO. В Україні діють адаптовані версії деяких з цих стандартів, зокрема ДСТУ ІЕС/ISO 31010:2013. Проте слід урахувувати, що вони містять загальні рекомендації і не виключають можливості подальшого розвитку та уточнення їх положень для різних галузей.

Формування багаторівневої комплексної національної системи оцінювання ризиків і загроз в Україні має бути спрямоване на розвиток стратегічного планування та аналізу, підвищення рівня готовності держави та суспільства до реагування на широкий спектр загроз, загалом – на зміцнення національної стійкості. Упровадження такої системи потребує нормативно-правового врегулювання основоположних засад її функціонування, процесів, які вона охоплює, затвердження єдиного порядку й методології оцінювання ризиків і загроз національній безпеці та стану відповідних спроможностей, визначення організаційної моделі та принципів взаємодії органів державної влади, наукових установ та інших учасників, залучених до такої діяльності, тощо.

Важливим завданням національної системи оцінювання ризиків і загроз є визначення типових груп ризиків і їх наслідків для ключових цільових груп, на основі аналізу яких мають бути розроблені універсальні протоколи узгоджених дій щодо реагування на загрози та кризові ситуації на різних етапах їх розгортання. Розроблення сценарних прогнозів, моделювання кризових ситуацій дозволить своєчасно уточнювати пріоритети і плани дій на визначені періоди. Упровадження єдиної методології оцінювання ризиків і загроз національній безпеці має надзвичайно важливе значення, тому що це дозволить здійснювати порівняння та пріоритизацію загроз та їх наслідків у різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв.

Комплексна система оцінювання, про яку йдеться, не повинна обмежуватися лише оцінками ризиків і загроз національній безпеці, а обов'язково має охоплювати оцінювання спроможностей, необхідних для ефективного реагування на загрози на різних етапах. Зважаючи на особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, комплексна система оцінювання ризиків і загроз має бути багаторівневою, тобто функціонувати як на національному, так і на регіональному рівнях. Проте різні рівні цієї системи доцільно запроваджувати в Україні поетапно.

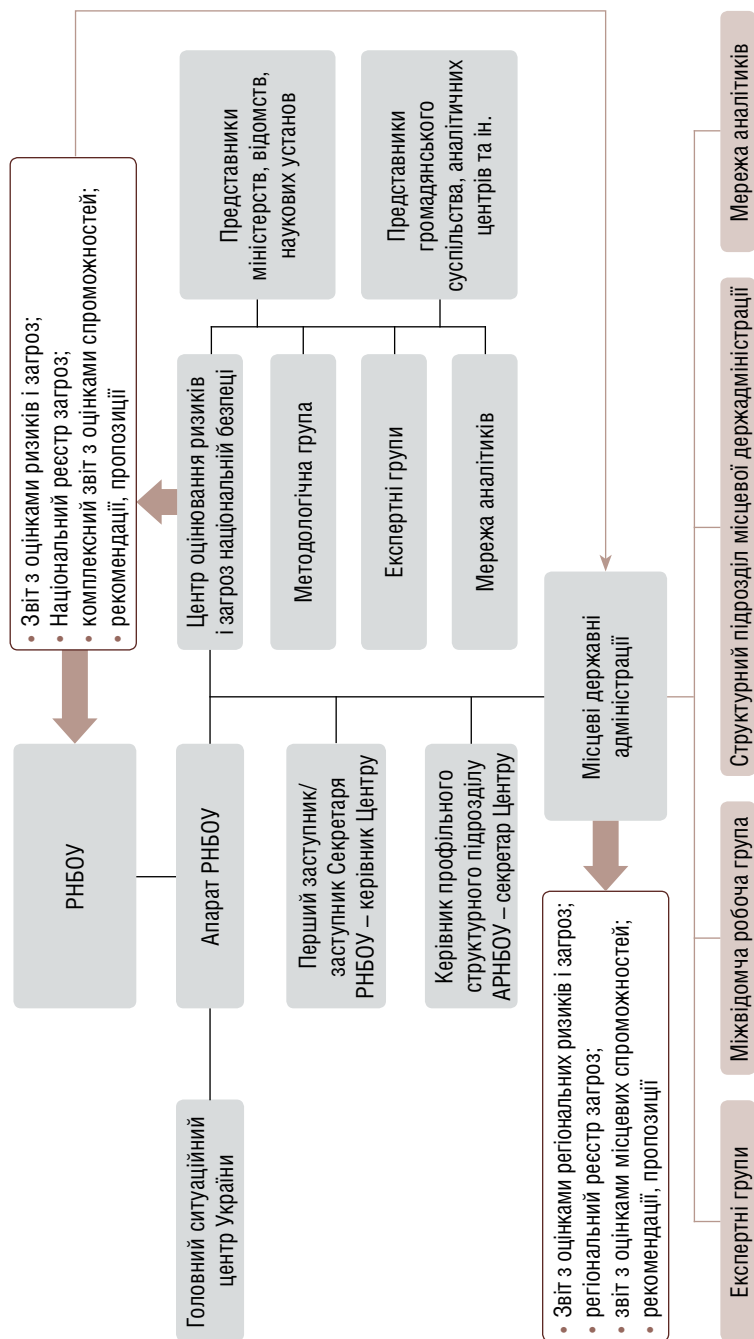
Основними процесами, які необхідно запровадити в Україні з метою формування комплексної системи оцінювання ризиків і загроз, є такі:

- щорічне оцінювання ризиків і загроз, розроблення сценарних прогнозів щодо надзвичайних і кризових ситуацій;
- формування і ведення національного та регіональних реєстрів загроз;
- щорічне самооцінювання стійкості, яке має проводитись уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями, що мають стратегічне значення;
- проведення аналізу відповідності наявних спроможностей виявленим загрозам та сценарним прогнозам їх реалізації та розвитку кризових ситуацій, а також виявлення уразливостей і визначення потреб щодо посилення спроможностей. Таку роботу доцільно здійснювати один раз на п'ять років на основі результатів комплексного та окремих оглядів сектору безпеки і оборони.

Результати комплексного оцінювання ризиків, спроможностей, виявлення загроз та уразливостей мають братися до уваги під час формування державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, у т. ч. розроблення нової редакції Стратегії національної безпеки України або уточнення її окремих положень.

Усвідомлюючи значення охарактеризованих вище концептуальних засад створення системи забезпечення національної безпеки та кращих світових практик, доцільно запропонувати *модель багаторівневої комплексної системи оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України*, яка схематично представлена на *рис. 5.4* [122].

Рис. 5.4
Модель організації багаторівневої комплексної системи оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України



Джерело: складено авторкою.

Організація діяльності запропонованої багаторівневої комплексної системи оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України (рис. 5.4), координація дій її учасників, ведення Національного реєстру загроз мають бути покладені на *Центр оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України* (далі – Центр), який доцільно утворити як робочий орган Ради національної безпеки і оборони України. Практика створення таких центрів є досить поширеною у світі.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» для опрацювання та комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням у рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи. Функції та повноваження цих органів визначаються окремими положеннями, які затверджує Президент України [71].

Згідно із положеннями зазначеного Закону України провідними *функціями* Центру, поряд з іншими, доцільно визначити такі:

- забезпечення координації та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та інших учасників процесів оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України;
- контроль за надходженням та опрацюванням необхідної інформації, її збереженням, конфіденційністю та використанням в інтересах національної безпеки України;
- аналіз на її основі стану безпекового середовища і тенденцій розвитку подій, що відбуваються в Україні та у світі;
- прогнозування загроз національним інтересам України та потенційних кризових ситуацій.

Основними *напрямами* діяльності Центру варто визначити такі:

- організаційне та методологічне забезпечення процесу оцінювання ризиків і загроз національній безпеці, у т. ч. тих, які мають міжгалузевий характер;
- забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності РНБО України з питань стратегічного планування у сферах національної безпеки і оборони, зокрема в рамках циклу розроблення й реалізації Стратегії національної безпеки України;

- розроблення пропозицій Президентові України стосовно: реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики у сфері національної безпеки і стійкості, у т.ч. щодо визначення стратегічних національних інтересів України; концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і стійкості; удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони у контексті вирішення завдань щодо зміцнення національної стійкості; матеріально-го, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів щодо усунення уразливостей та розвитку спроможностей у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості;
- ужиття заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу виявлених потенційних та реальних загроз національним інтересам України;
- розроблення проектів відповідних стратегічних і програмних документів тощо.

Зважаючи на основні цілі та напрями діяльності Центру, його основними завданнями доцільно визначити такі:

- стратегічний аналіз безпекового середовища, виявлення, оцінювання та ранжування поточних і прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України, визначення та оцінювання їх наслідків у розрізі різних цільових груп, розроблення сценарних прогнозів щодо реалізації ризиків і загроз та розвитку кризових ситуацій, визначення типових груп поточних і прогнозованих ризиків і загроз;
- визначення довгострокових тенденцій розвитку глобального й регіонального безпекового середовища та їх впливу на національну безпеку і сталий розвиток України;
- накопичення та опрацювання інформації, що необхідна для оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України та підготовки й прийняття відповідних рішень у сфері національної безпеки;
- забезпечення координації діяльності органів сектору безпеки і оборони та інших державних органів у сфері оцінювання ризиків і загроз;

- надання методичної допомоги органам місцевої влади щодо організації діяльності з оцінювання загроз і спроможностей;
- підготовку щорічних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та результати самооцінювання державних установ, організацій і підприємств, що мають стратегічне значення; комплексного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей, пропозицій щодо розроблення нової редакції Стратегії національної безпеки України або уточнення її окремих положень;
- проведення періодичного перегляду оцінок поточних і прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей;
- візуалізацію результатів оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікацію загроз та уразливостей, складання паспортів загроз;
- оприлюднення результатів аналізу загроз національній безпеці України стосовно інформації, яка не містить державної таємниці, зокрема у вигляді Національного реєстру загроз;
- дослідження та узагальнення міжнародного досвіду у сфері оцінювання ризиків, виявлення й ранжування поточних і прогнозованих загроз національній безпеці, визначення та оцінювання їх наслідків; розроблення сценарних прогнозів щодо реалізації загроз, розвитку кризових ситуацій тощо;
- забезпечення міжнародної співпраці з питань використання новітніх методів і технологій проведення стратегічного аналізу безпекового середовища, оцінювання загроз, прогнозування кризових ситуацій та ін.

За результатами проведеного оцінювання мають розроблятися *пропозиції* щодо:

- пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки і стійкості;
- цілей, основних напрямів і завдань державної політики у сфері національної безпеки та стійкості;
- напрямів і завдань реформування й розвитку сектору безпеки і оборони та розвитку спроможностей, необхідних для зміцнення національної стійкості;

- ресурсів, необхідних для реалізації Стратегії національної безпеки України;
- удосконалення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки України, а також планування у сферах національної безпеки і оборони України;
- удосконалення законодавства, у т. ч. стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями та завдання державної політики у сферах національної безпеки та стійкості;
- визначення універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах.

Такі пропозиції мають вноситися в установленому порядку Президентові України, Раді національної безпеки і оборони України.

За Центром також доцільно закріпити завдання щодо формування, ведення та періодичного оновлення *Національного реєстру загроз* (далі – Реєстр) як публічно доступної версії результатів оцінювання загроз національній безпеці України.

Основними структурними частинами Реєстру доцільно визначити, зокрема, такі:

- загальний огляд безпекового середовища України;
- опис поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України, основних типів кризових, у т. ч. надзвичайних, ситуацій, які можуть виявитися протягом наступних п'яти років, їх можливих наслідків для населення;
- опис визначених законодавством механізмів і процедур реагування на загрози, кризові, у т. ч. надзвичайні, ситуації, перелік відповідальних органів державної влади, їх контактні телефони, вебсайти, рекомендації населенню щодо дій у певній кризовій ситуації;
- основні положення методики проведення оцінювання ризиків і ранжування загроз.

Центр для виконання покладених на нього завдань повинен *мати право* в установленому порядку:

- формувати мережу аналітиків з питань стратегічного аналізу безпекового середовища та оцінювання ризиків і загроз у спосіб залучення до роботи представників органів державної та

місцевої влади, наукових установ, підприємств, недержавних організацій, незалежних експертів;

- запитувати та безоплатно одержувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій звіти про результати самооцінювання, статистичні дані, довідкову інформацію та інші матеріали, необхідні для вирішення питань, що належать до компетенції Центру;
- використовувати можливості мережі ситуаційних центрів, у т. ч. Головного ситуаційного центру України;
- користуватися інформаційними базами даних органів державної влади, державними системами зв'язку та комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;
- організовувати проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших робіт у сфері стратегічного аналізу безпекового середовища;
- ініціювати проведення конференцій, семінарів, нарад з питань, вирішення яких віднесено до повноважень Центру, із залученням представників органів державної влади, національних і закордонних організацій, установ та експертів;
- взаємодіяти відповідно до покладених завдань з органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;
- організовувати проведення семінарів, тренінгів для представників органів місцевої влади з питань організації діяльності щодо оцінювання регіональних ризиків і спроможностей, виявлення загроз та уразливостей тощо;
- визначати в установленому порядку режим доступу до результатів оцінювання.

З огляду на складний характер сучасних загроз у роботі Центру необхідно застосовувати як традиційні, так і новітні методи й технології оцінювання ризиків і загроз та прогнозування й моделювання надзвичайних і кризових ситуацій.

У своїй діяльності Центр має керуватися Конституцією та законами України, актами Президента України, Положенням про Центр, іншими нормативно-правовими документами України. В *організаційному контексті* Центр доцільно сформулювати за принципом відомчого представництва. Визначення уповноважених заступників керівників

міністерств, відомств, наукових установ як членів Центру дозволить забезпечити не лише представництво високого рівня, а й надійні міжвідомчі зв'язки у сфері оцінювання ризиків і загроз.

Функції оцінювання ризиків і виявлення загроз у різних сферах доцільно закріпити за міністерствами, відомствами та організаціями, які залучатимуться до роботи Центру або безпосередньо через своїх представників, які є членами Центру, або за окремим дорученням. При цьому зазначені міністерства, відомства та організації можуть використовувати специфічні методи для оцінювання ризиків і загроз у сферах своєї компетенції. Єдність методології оцінювання ризиків передбачає узгодження принципів і загальних підходів до оцінювання ризиків у різних сферах з метою забезпечення можливості порівнювати отримані результати. Також зазначені суб'єкти повинні готувати матеріали до комплексного звіту щодо оцінювання ризиків за встановленою формою, надавати інформацію, необхідну для формування та ведення Національного реєстру загроз, тощо.

Визначення *сфер національної безпеки*, у рамках яких необхідно оцінювати ризики та ідентифікувати загрози, а також розподіл відповідальності між Центром та задіяними міністерствами й відомствами щодо оцінювання ризиків та ідентифікації загроз, а також підготовки необхідних матеріалів є одними з визначальних положень загальної методики проведення оцінювання ризиків і загроз, яку Центр повинен розробити.

Ураховуючи зазначені функції та завдання Центру у сфері опрацювання й комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України, найбільш ефективним вбачається його створення і функціонування при Раді національної безпеки і оборони України, що на поточний момент може бути реалізовано у такий спосіб:

- 1) утворення Центру як окремого робочого органу РНБО;
- 2) виконання функцій Центру Головним ситуаційним центром України з його комплексним реформуванням і перетворенням на робочий орган РНБО.

Інформаційно-аналітичне, експертне, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Центру доцільно закріпити за Апаратом РНБО.

У перспективі доцільно розглянути можливість формування окремої структури при РНБО України, що поєднуватиме в собі Центр оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України, Головний ситуаційний центр України, Центр стійкості критичної інфраструктури та інші аналогічні структурні одиниці, утворені при РНБО України, діяльність яких спрямована на зміцнення національної стійкості. Штат такої структури має формуватися з провідних експертів у сфері стратегічного аналізу та оцінювання загроз. Запропонований підхід дозволить об'єднати технічний та аналітичний складники в системі стратегічного аналізу та планування.

У разі покладання на Головний ситуаційний центр України функцій Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України, він має бути перетворений на робочий орган РНБО. Раніше створені технічні спроможності необхідно доповнити аналітичним компонентом, що визначатиме основні завдання для опрацювання в рамках програмно-апаратного комплексу, який існує, а також напрями його розвитку.

До складу Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України, що пропонується створити, мають входити керівник, секретар та інші члени Центру, Методологічна група.

Членів Центру доцільно визначити за посадами на рівні уповноважених заступників керівників органів виконавчої влади, державних інституцій, наукових установ. Йдеться, зокрема, про Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації, Державну міграційну службу, Державну службу фінансового моніторингу, Міністерство економіки, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Міністерство енергетики, Міністерство інфраструктури, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство розвитку громад та територій, Міністерство фінансів, Національний банк України, а також Національний інститут стратегічних досліджень, Державну установу «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря

Сікорського». До цього переліку можуть увійти й інші органи державної влади та наукові установи.

Оскільки безпосереднє оцінювання ризиків і загроз покладати-меться на уповноважені державні органи, логічно припустити, що члени Центру, які є посадовцями їх керівної ланки, мають забезпечувати, з одного боку, представництво відповідних органів у Центрі, а з іншого – виконання визначених завдань у сфері оцінювання ризиків і загроз та надання відповідних результатів.

Отже, Центр для виконання покладених на нього завдань повинен мати право формувати мережу аналітиків з питань стратегічного аналізу безпекового середовища та оцінювання ризиків і загроз, цільові робочі та експертні групи, організовувати наради, проводити інші комунікативні заходи тощо.

Керівником Центру доцільно визначити за посадою Першого заступника (або заступника) Секретаря РНБО України, до компетенції якого згідно з розподілом обов'язків віднесені питання забезпечення національної системи стійкості. Відповідно до Положення про Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України, затвердженого Указом Президента України від 30 жовтня 2019 р. № 784, Перший заступник або один із заступників Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, до компетенції якого відповідно до розподілу обов'язків віднесені питання розбудови національної системи стійкості, є Національним координатором з питань співробітництва України з НАТО у сфері розбудови національної системи стійкості [31]. Таким чином, доцільним є поєднання функцій національного координатора й керівника Центру.

Керівникові Центру доцільно надати такі повноваження:

- здійснення керівництва діяльністю Центру, визначення порядку його роботи, скликання засідань Центру та головування на них;
- затвердження:
 - складу робочих та експертних груп у разі їх створення;
 - методології проведення оцінювання ризиків національній безпеці України та їх наслідків, ранжування та пріоритизації загроз, розроблення сценарних прогнозів реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій;
 - методології оцінювання спроможностей у сферах запобігання загрозам і кризовим ситуаціям, забезпечення готовності

та реагування на них, мінімізації та ліквідації їх наслідків на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони та секторальних оглядів;

- проекту щорічного звіту про результати оцінювання поточних та прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України;
- проекту комплексного звіту про результати оцінювання поточних та прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей за підсумками обговорення звіту на засіданні Центру;
- структури, формату, порядку ведення Національно реєстру загроз;
- структури та форми звітів щодо результатів оцінювання, які готуються Центром.

Крім цього, керівник Центру повинен:

- визначати завдання членам Центру щодо забезпечення підготовки щорічного та комплексного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей, здійснювати контроль за їх виконанням;
- приймати рішення про оприлюднення результатів оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України в частині інформації, яка не містить державної таємниці;
- представляти Центр у відносинах з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, у т. ч. міжнародними, а також громадськими об'єднаннями.

Відповідно до викладених вище пропозицій щодо правових засад створення Центру його керівника доцільно призначати на посаду та увільняти від виконання обов'язків за рішенням Президента України.

Секретарем Центру доцільно визначити за посадою керівника структурного підрозділу Апарату Ради національної безпеки і оборони України, до компетенції якого згідно з розподілом обов'язків віднесені питання стратегічного планування, аналізу та забезпечення національної стійкості. Варто зауважити, що зазначений структурний підрозділ Апарату РНБО України повинен не лише здійснювати організаційне забезпечення діяльності Центру, але й мати належний

фаховий потенціал для проведення відповідної аналітичної роботи у сфері стратегічного аналізу і, зокрема, оцінювання ризиків і загроз.

Секретаря Центру доцільно наділити досить широкими повноваженнями, до яких, зокрема, слід віднести забезпечення:

- накопичення, узагальнення та опрацювання інформації, отриманої від членів Центру, інших міністерств, відомств, установ, підприємств та організацій, яка необхідна для проведення оцінювання поточних і прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей, з використанням можливостей Головного ситуаційного центру України, а також підготовки щорічного та комплексного звітів;
- узагальнення пропозицій щодо формування протоколів узгоджених дій стосовно реагування на загрози, кризові, у т. ч. надзвичайні, ситуації на різних етапах їх розгортання;
- ведення та періодичного оновлення Національного реєстру загроз.

Відповідно до усталеної практики секретар Центру також повинен: готувати та подавати керівникові Центру пропозиції щодо планів роботи Центру, питань порядку денного його засідань з урахуванням пропозицій членів Центру, створення робочих і експертних груп та складу таких груп, проведення комунікативних заходів; координувати роботу створених робочих та експертних груп; забезпечувати підготовку та подання на розгляд керівникові Центру, а також обговорення на засіданні Центру проектів щорічного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України, а також комплексного звіту про результати оцінювання поточних та прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей; інформувати керівника Центру про стан виконання рішень, прийнятих Центром; виносити на розгляд керівника Центру пропозиції щодо удосконалення роботи Центру; виконувати за дорученням керівника Центру інші завдання.

Повноваження *членів Центру* повинні охоплювати передусім питання забезпечення за визначеною методикою в розрізі встановленої сфери відповідальності:

- проведення оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України та їх наслідків у розрізі визначених цільових груп;

- розроблення сценарних прогнозів щодо реалізації ризиків і загроз та розвитку кризових ситуацій;
- визначення довгострокових тенденцій розвитку глобального й регіонального безпекового середовища, оцінювання їх впливу на національну безпеку і сталий розвиток України;
- оцінювання відповідності наявних спроможностей виявленим ризикам і загрозам, а також сценарних прогнозів їх реалізації й розвитку кризових ситуацій, виявлення уразливостей та визначення потреби щодо посилення спроможностей;
- розроблення пропозицій щодо формування протоколів узгоджених дій стосовно реагування на загрози, кризові, у т. ч. надзвичайні, ситуації на різних етапах їх розгортання.

Члени Центру можуть ініціювати за потреби:

- отримання від міністерств, відомств, установ, організацій, підприємств статистичної, аналітичної та іншої інформації, необхідної для оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей;
- створення робочих та експертних груп за профілем своєї діяльності;
- проведення комунікативних заходів.

Також членів Центру доцільно зобов'язати надавати у визначеному порядку та у встановлені строки, у т. ч. в режимі віддаленого доступу, з дотриманням вимог законодавства щодо захисту інформації з обмеженим доступом:

- інформацію для формування та оновлення Національного реєстру загроз;
- результати оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України.

Принципово важливим питанням у роботі Центру є розроблення методології та затвердження єдиної методики оцінювання. З цією метою в складі Центру доцільно утворити *Методологічну групу*. До її повноважень потрібно віднести:

- розроблення єдиної комплексної методики оцінювання ризиків для національної безпеки України та їх наслідків, ранжування та пріоритизації загроз, підготовки сценарних прогнозів реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій;
- розроблення єдиної комплексної методики оцінювання спроможностей у сферах запобігання загрозам і кризовим ситуаціям,

забезпечення готовності та реагування на них, мінімізації та ліквідації їх наслідків на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони та окремих оглядів;

- моніторинг дотримання затверджених методик усіма органами державної та місцевої влади, а також установами, організаціями та експертами, залученими до процесів оцінювання;
- проведення експертизи проекту щорічного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та комплексного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей щодо їх повноти, достовірності, відповідності визначеній методології;
- визначення структури, формату і змістовного наповнення Національного реєстру загроз;
- визначення структури та форми звітів щодо результатів оцінювання, які готуються Центром;
- внесення змін та доповнень до затверджених методик у разі потреби.

З огляду на специфіку діяльності та високий науково-аналітичний потенціал установ доцільно, щоб до складу Методологічної групи входили за посадами відповідні фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, Державної установи «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського», а також, якщо виникне потреба, інших провідних наукових установ України.

Відповідно до усталеної практики члени Методологічної групи та очолювані ними організації не повинні брати безпосередню участь у проведенні оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей. Такий підхід має забезпечити об'єктивність і неупередженість під час проведення експертизи отриманих результатів і проектів підготовлених звітів. Створення та функціонування Методологічної групи з відповідними повноваженнями має забезпечити необхідний баланс між результатами наукових досліджень і прагматичними цілями державного управління.

Основною формою роботи Центру доцільно визначити засідання, які проводяться під головуванням керівника Центру за потреби, але не рідше ніж один раз у квартал. Варто встановити, що засідання Центру є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини від його складу. Рішення Центру доцільно приймати на засіданні більшістю голосів членів Центру. У разі рівного розподілу голосів голос головуючого на засіданні має бути вирішальним. Якщо член Центру не згодний із прийнятим рішенням, він повинен мати право викласти у письмовій формі окрему думку, що додаватиметься до протоколу засідання. Прийняті Центром рішення варто оформлювати протоколом, який підписують головуючий на засіданні та секретар Центру.

Рішення Центру доцільно визначити обов'язковими для розгляду органами державної влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, підприємствами, установами та організаціями.

Порядок функціонування Центру, його повноваження, залучення до роботи наукових установ, недержавних організацій, незалежних вітчизняних чи іноземних експертів, режим доступу до результатів його роботи та інші питання необхідно визначити в *Положенні про Центр*, яке відповідно до статті 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» має затверджувати Президент України [71]. Варто додати, що для забезпечення сталості роботи Центру варто визначити в Положенні його посадовий склад, а затвердження персонального складу віднести до повноважень Секретаря РНБО.

Оскільки процес розбудови системи забезпечення національної стійкості в Україні ще не набрав достатніх обертів, запровадження багаторівневої системи оцінювання загроз у сфері національної безпеки варто здійснювати кількома етапами.

До короткострокових (першочергових) завдань (1-2 роки) доцільно віднести розроблення та прийняття нормативно-правових актів з питань створення та функціонування національної системи оцінювання ризиків і загроз, а також визначення (або утворення) органу, відповідального за координацію відповідної діяльності.

У зв'язку з цим на *першому етапі* створення зазначеної національної системи доцільно запровадити такі процеси:

- проведення щорічного оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України як елемента стратегічного планування та адаптивного управління;
- розроблення щорічних звітів про результати оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України;
- здійснення оцінювання спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці, кризовим, у т. ч. надзвичайним, ситуаціям на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих секторальних оглядів;
- розроблення періодичних (один раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основи для розроблення проекту Стратегії національної безпеки України.

Також на цьому етапі необхідно визначитись з утворенням (виконанням функцій) Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України, який забезпечить функціонування відповідної системи на стратегічному рівні, та розробити методiku оцінювання ризиків і загроз національній безпеці й стану відповідних спроможностей.

До середньострокових завдань (3–5 років) належить поширення функціонування національної системи оцінювання ризиків і загроз на регіональний і місцевий рівні.

Відповідно, на *другому етапі* створення зазначеної національної системи доцільно:

- визначити органи місцевої влади, до повноважень яких входить координація дій у сфері оцінювання регіональних ризиків і загроз та формування і ведення їх реєстрів;
- сформувати регіональні формати (структури) міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення безпеки регіонів, що діятимуть на постійній основі та до повноважень яких належатиме, зокрема, формування регіональних реєстрів загроз;
- упровадити на всіх рівнях єдину методiku оцінювання ризиків і загроз національній безпеці й стану відповідних спроможностей;
- розробити й упровадити навчальні програми щодо ідентифікації загроз, виявлення уразливостей та оцінювання ризиків і спроможностей;

- налагодити взаємодію та обмін інформацією між суб'єктами оцінювання ризиків національної безпеки та стану відповідних спроможностей на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях;
- Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України організувати й провести навчання для представників регіонів щодо методології та організації процесу оцінювання ризиків і загроз, а також встановити надійні способи комунікації з місцевими державними адміністраціями та утвореними міжвідомчими структурами.

На *третьому етапі* створення національної системи оцінювання ризиків і загроз необхідно запровадити:

- підготовку періодичних регіональних звітів про результати оцінювання ризиків і загроз;
- регіональні реєстри загроз.

Рішення щодо реалізації першого етапу формування багаторівневої системи оцінювання ризиків і загроз у сфері національної безпеки та виконання функцій Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України доцільно ухвалювати на засіданні Ради національної безпеки і оборони України. Відповідно до статті 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» прийняті рішення уводяться в дію указами Президента України, вони є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади [71].

Після цього, згідно з частиною другою статті 14 зазначеного Закону, окремим указом Президента України має бути затверджене Положення про Центр оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України. Розроблення проектів указів Президента України щодо утворення Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України має відбуватися з урахуванням вимог Указу Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 [69].

Отже, ураховуючи запропоновані вище концептуальні підходи до формування та запровадження в Україні багаторівневої комплексної системи оцінювання ризиків і загроз у сфері національної безпеки та особливості регулювання відповідної сфери правовідносин, доцільно розробити такі проекти нормативно-правових актів:

1) рішення РНБО України, яке передбачатиме:

- проведення щорічного оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України на постійній основі як елемента стратегічного планування та адаптивного управління;
- запровадження щорічних звітів про результати оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України;
- здійснення оцінювання спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим ризикам і загрозам національній безпеці на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих секторальних оглядів;
- запровадження періодичних (один раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих ризиків і загроз національній безпеці України і стан відповідних спроможностей як основи для розроблення проекту Стратегії національної безпеки України;
- утворення Центру оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України як робочого органу РНБО або покладання його функцій на Головний ситуаційний центр України з реформуванням і перетворенням останнього на робочий орган РНБО;

2) Указу Президента України про введення в дію зазначеного рішення РНБО України;

3) Указу Президента України про затвердження Положення про Центр оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України та призначення його керівника.

Прийняття та реалізація зазначених нормативно-правових документів сприятиме розвитку системи стратегічного аналізу та планування, підвищенню рівня готовності органів державної та місцевої влади, а також населення до реагування на кризові ситуації на різних етапах їх розгортання, загалом – зміцненню національної стійкості.

5.4.2. Особливості самооцінювання стійкості органами державної та місцевої влади

Важливим елементом комплексної багаторівневої системи оцінювання ризиків і загроз в Україні має стати *самооцінювання стійкості*, яке повинно здійснюватися міністерствами, відомствами,

уповноваженими державними установами, органами місцевої влади у сферах їх компетенції. Мета застосування таких практик – визначення ризиків та уразливостей в основних сферах забезпечення національної безпеки, а також організаційної стійкості відповідних установ і підприємств, що мають стратегічне значення, та вжиття своєчасних заходів.

За результатами аналізу кращих світових практик у сфері забезпечення національної стійкості та кризового менеджменту, а також з урахуванням рекомендацій із цих питань, розроблених ООН, ОЕСР, НАТО та іншими провідними міжнародними організаціями, пропонується загальний *алгоритм дій* щодо проведення самооцінювання стійкості в різних галузях і сферах з відповідними рекомендаціями.

Аналіз безпекової ситуації (вхідної інформації):

- порівняння основних показників стану безпеки в галузі/сфері діяльності з їхніми критичними значеннями;
- визначення загального контексту ситуації;
- визначення небезпечних тенденцій, у т. ч. в довгостроковій перспективі;
- ідентифікація загроз, у т. ч. щодо їх проявів, наслідків і впливу на галузь, окремі цільові групи, інші галузі;
- визначення чинників негативного впливу на галузь і посилення впливу виявленої загрози.

Для оцінювання наслідків впливу загроз рекомендується брати до уваги такі *основні групи об'єктів*:

- фізичні об'єкти (житлові, адміністративні будівлі, мережі тощо);
- людський капітал (життя, здоров'я, добробут населення);
- економічні та фінансові ресурси;
- довкілля (природні ресурси, екологічну ситуацію тощо);
- соціальний і політичний капітал (формальні та неформальні соціальні зв'язки і мережі, системи управління, політичні інститути, мир та безпеку тощо).

Відповідно до потреб галузі можуть бути виокремлені *спеціальні цільові групи* (наприклад, діти, люди працездатного віку, пенсіонери та ін.).

Рекомендується визначати цільові групи, які можуть зазнати найбільшого негативного впливу загрози, а також ті, що мають

достатній потенціал стійкості і здатні самостійно протидіяти загрозі з допустимими втратами функціональності. Це сприятиме об'єктивнішому визначенню пріоритетів у формуванні заходів щодо забезпечення безпеки та стійкості у відповідній галузі/сфері діяльності.

Задля оцінювання ризиків та аналізу загроз у галузі (сфері відповідальності) рекомендується застосовувати такі *основні групи показників*:

- індикатори стану галузевої безпеки;
- імовірність реалізації загрози або кризової ситуації;
- масштаб і тяжкість можливих наслідків реалізації загрози або кризової ситуації.

Аналіз спроможностей

Оцінюється здатність державних інститутів, систем, установ ефективно реагувати на розвиток кризової ситуації (реалізації загрози) під час зазначених нижче *етапів*.

Забезпечення готовності до реагування. Рекомендується використовувати такі *основні критерії оцінювання*:

- надійність (наявність необхідних ресурсів, урегульованість правових та організаційних аспектів діяльності, поширення необхідних знань і навичок серед суб'єктів реагування, проведення тренувань, ужиття заходів щодо запобігання загрозі тощо);
- наявність резервів (щодо всіх видів ресурсів з урахуванням галузевих особливостей і нормативів резервування);
- адаптивність (наявність альтернативних джерел забезпечення критично важливих функцій держави, прогнозів щодо варіантів розвитку подій, альтернативних планів реагування на них, гнучкість та ефективність систем управління, у т. ч. кризового менеджменту).

Для забезпечення *безперервності критично важливих функцій держави рекомендується оцінювати*: наявність альтернативних джерел забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, електроенергією; альтернативних джерел забезпечення електроенергією та питною водою адміністративних будівель; альтернативних приміщень, куди можуть бути тимчасово переміщені державні установи, стратегічні підприємства та їхні працівники,

а також тимчасово переміщені громадяни, розміщені медичні заклади та постраждалі; надійність кіберзахисту і систем зв'язку; захищеність систем зберігання та передачі даних, умови для роботи в дистанційному режимі, у т. ч. з урахуванням необхідності захисту інформації з обмеженим доступом; альтернативних маршрутів транспортного сполучення тощо.

Реагування. Рекомендується оцінювати: існування протоколів узгоджених дій у кризовій ситуації, які передбачають універсальні процедури реагування на типові групи проявів загроз і кризових ситуацій та їх наслідків, можливість швидкого задіяння додаткових (резервних) ресурсів; наявність чіткого розподілу відповідальності, порядку координації діяльності в галузі; ефективність міжвідомчої взаємодії, кризового менеджменту тощо.

Відновлення. Рекомендується завчасно розробляти: прогнози розвитку ситуації та можливі сценарії розвитку кризової ситуації і відновлення після неї за критеріями часу; допустимого рівня втрат у розрізі основних цільових груп (відповідно до визначених галузевих індикаторів безпеки та інших показників) тощо.

Виявлення уразливостей

Порівняння оцінок загроз та стану відповідних спроможностей дає можливість виявити уразливості галузі/сфери до певних видів загроз. Доцільно проводити аналіз уразливостей, у першу чергу, у розрізі основних цільових груп, визначених для галузі.

Використання отриманої інформації (вихідні дані)

Результати проведеного самооцінювання дають змогу формувати або уточнювати *плани заходів щодо забезпечення безпеки і стійкості* галузі/сфери діяльності та її стратегічно важливих об'єктів, у т. ч. усунення виявлених уразливостей та розвитку спроможностей, а також коригувати *стратегічні орієнтири розвитку*. Особливу увагу рекомендується приділяти питанням забезпечення ефективної міжвідомчої взаємодії, високого рівня довіри населення до дій уряду та інших органів державної і місцевої влади, надійних двосторонніх каналів комунікації держави з населенням, а також безперервності надання критично важливих послуг населенню та стратегічно важливих бізнес-процесів.

Схематично алгоритм проведення самооцінювання стійкості в різних галузях і сферах діяльності представлений на *рис. 5.5*.

Рис. 5.5

Алгоритм проведення самооцінювання стійкості в різних галузях і сферах діяльності

Джерело: складено авторкою.

Для проведення самооцінювання органами державної та місцевої влади може бути запропонована *анкета* для заповнення, яка містить перелік рекомендованих запитань (додаток 3). Порядок доступу до інформації, що міститься у відповідях на запитання, має визначитися керівництвом міністерства (відомства) на підставі законодавства України. Запропонований в анкеті перелік запитань може застосовуватися до різних галузей і сфер діяльності. Проте слід урахувувати, що оцінювання стійкості суспільства, громад, об'єктів критичної інфраструктури, організацій, бізнесу має певні особливості. Відповідно, для проведення самооцінювання в цих випадках доцільно скласти окремі переліки запитань. Зокрема, рекомендації щодо оцінювання стійкості місцевих громад будуть подані в наступному підрозділі монографії.

Запропонований алгоритм проведення самооцінювання стійкості починається з аналізу вхідних даних, які в умовах розгортання кризової ситуації можуть бути неоднаковими для різних галузей. Так, в умовах пандемії COVID-19 вихідними даними для аналізу сфери біобезпеки були показники поширення небезпечної хвороби, а для

економіки – характер обмежувальних заходів та наслідки після їх запровадження для економіки та суспільства. При цьому типовими заходами, які становлять основу універсальних протоколів дій в умовах кризової ситуації у сфері біобезпеки, є ті, що вживаються для запобігання поширенню небезпечних хвороб незалежно від їх виду, а в економіці – ті, що мають уживатися незалежно від причин переривання бізнес-процесів (обмежувальних карантинних заходів, природних катастроф, військових дій тощо).

Охарактеризований вище алгоритм самооцінювання стійкості доцільно застосовувати під час проведення державними та місцевими органами періодичних оглядів стійкості відповідно до завдань, визначених у межах функціонування комплексної національної системи оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України. Отримана інформація повинна узагальнюватись та аналізуватись уповноваженими підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України та Апарату РНБО України, зокрема Центром оцінювання ризиків і загроз національній безпеці України, задля розроблення державної політики відповідного спрямування та прийняття оперативних рішень. Варто додати, що проведення міністерствами та відомствами періодичного самооцінювання за запропонованим алгоритмом не може замінити багаторівневу комплексну систему оцінювання ризиків і загроз національній безпеці, оскільки є лише одним із її елементів.

5.5. Способи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад

5.5.1. Упровадження перспективної моделі організаційного забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад

З огляду на те, що Україна є країною із значною територією і багаторівневим адміністративно-територіальним устроєм, в умовах мінливого безпекового середовища надзвичайно важливе значення має розвиток потенціалу стійкості місцевих громад і регіонів. За результатами аналізу поточної ситуації в Україні у відповідній сфері можна визначити, що актуальними завданнями нині є створення правових заasad та сприятливих умов для формування й розвитку організаційних,

безпекових, соціальних та інших місцевих спроможностей, упровадження ефективних механізмів взаємодії органів державної та місцевої влади, громадських організацій, приватного бізнесу та міжнародних партнерів тощо.

У свою чергу, це потребує вдосконалення моделі координації та міжвідомчої взаємодії на регіональному і місцевому рівнях, що має відбуватися з урахуванням засад, визначених Концепцією забезпечення національної системи стійкості⁴⁰. Поширення відповідної системи на регіональний і місцевий рівні передбачає, зокрема, уточнення повноважень її суб'єктів, певний перерозподіл відповідальності, у т. ч. передавання певних функцій із забезпечення національної безпеки на місця, налагодження партнерських відносин з бізнесом і населенням. Реалізація такого підходу надасть можливість забезпечити більшу гнучкість та оперативність системи, передусім у реагуванні на неочікувані й нестандартні загрози, реагування на які потребує узгоджених дій усіх суб'єктів [122].

Згідно із сутнісними характеристиками концепту національної стійкості основними принципами організації діяльності у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад доцільно визначити такі:

- законності та безперервності, що означає забезпечення здатності приймати, роз'яснювати й реалізовувати рішення навіть у кризових умовах, а також необхідність виконання рішень у законний, ефективний і підзвітний спосіб у будь-який час;
- чіткого розмежування повноважень між державною та місцевою владою під час реагування на загрози й кризові ситуації визначеного масштабу, походження і характеру;
- взаємодії та співпраці, що передбачає регулярні зустрічі у міжвідомчому форматі із залученням представників регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства, бізнесу, засобів масової інформації та ін.;
- відповідальності суб'єктів забезпечення стійкості за готовність до загроз і кризових ситуацій;
- зрозумілості та доцільної прозорості діяльності у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад.

⁴⁰ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181> (дата звернення: 23.10.2021).

На сьогодні в Україні створено механізми міжвідомчої взаємодії на територіальному рівні у сферах протидії надзвичайним ситуаціям, тероризму, а також під час дії правових режимів надзвичайного і воєнного стану. Водночас у цілях розбудови багаторівневої комплексної системи забезпечення національної стійкості модель міжвідомчої взаємодії та координації діяльності за напрямом зміцнення стійкості регіонів і територіальних громад потребує вдосконалення. Передусім така скоординована діяльність має забезпечити безперервність процесів управління та надання критично важливих послуг населенню регіону або територіальної громади як в умовах мирного часу, так і за настання кризової ситуації, реалізації загроз будь-якого походження, а також на етапі відновлення у посткризовий період. Серед іншого, це потребує визначення чіткої схеми розподілу повноважень, упорядкування взаємодії різних загальнодержавних систем і форматів міжвідомчої співпраці, що функціонують у сфері реагування на різні загрози й надзвичайні ситуації на територіальному рівні, упровадження протоколів узгоджених дій, насамперед щодо найбільш характерних для регіону загроз і надзвичайних ситуацій. При цьому необхідно забезпечити комплексний підхід до організації відповідної діяльності в рамках повного циклу забезпечення національної стійкості (моніторинг ситуації, оцінювання ризиків, виявлення уразливостей, забезпечення готовності, планування, запобігання, реагування, післякризове відновлення).

Зважаючи на практику міжвідомчої взаємодії у безпековій сфері на регіональному і місцевому рівнях, що існує в Україні, а також урахувавши світовий досвід, можна запропонувати такі основні рекомендації щодо формування комплексної організаційної моделі забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад:

1. *Головну координаційну роль у забезпеченні стійкості регіонів доцільно закріпити за обласними державними адміністраціями, які наразі мають чимало повноважень у сфері координації та забезпечення діяльності щодо формування готовності й реагування на різні загрози та надзвичайні ситуації. Відповідні функції цих органів влади доцільно розширити з метою забезпечення координації не лише територіальних органів ЦОБВ, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій, але й діяльності загальнодержавних систем щодо її функціонування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.*

Крім того, до основних завдань обласних державних адміністрацій у сфері забезпечення стійкості регіонів доцільно віднести:

- координацію та узгодження роботи різних організаційних форматів (структур) міжвідомчої співпраці, що функціонують у межах регіону;
- створення єдиної захищеної системи обміну інформацією між органами, які виконують важливі функції у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад;
- ведення регіонального реєстру ризиків і загроз;
- сприяння створенню й упровадженню систем раннього виявлення і попередження загроз у регіонах;
- забезпечення в межах визначених повноважень та відповідної території контролю стану готовності суб'єктів забезпечення стійкості, загальнодержавних систем, територіальних громад до реагування на загрози та кризові ситуації;
- узгодження регіональних планів соціально-економічного розвитку з планами забезпечення безпеки та стійкості, розвитку відповідних спільних спроможностей;
- сприяння організації та проведенню міжвідомчих навчань, тренувань у регіоні;
- розвиток державно-приватного партнерства у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад, взаємодії з населенням та організаціями громадянського суспільства;
- налагодження двосторонніх каналів комунікацій із населенням з питань забезпечення готовності й реагування на загрози та кризові ситуації;
- сприяння впровадженню новітніх технологій у сфері аналізу регіонального безпекового середовища, прогнозування ризиків, виявлення загроз, кризового менеджменту тощо.

Також необхідно визначити чіткий механізм взаємодії обласних державних адміністрацій з Кабінетом Міністрів України, Радою національної безпеки і оборони України або утвореними ними спеціальними органами з питань забезпечення національної безпеки та стійкості.

2. Функції, завдання і склад місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій також доцільно розширити, трансформували їх у місцеві комісії із забезпечення безпеки

та стійкості регіонів і територіальних громад. Вони мають стати основним постійним форматом міжвідомчої взаємодії у відповідній сфері. У рамках його функціонування має забезпечуватися обмін інформацією та координація діяльності щодо комплексного оцінювання ризиків, ідентифікації загроз, виявлення уразливостей, забезпечення готовності до реагування на широкий спектр загроз, планування відповідних узгоджених заходів, післякризового відновлення в регіонах тощо.

До участі в роботі таких комісій на постійній основі доцільно залучати представників не лише територіальних органів ЦОВВ, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а й представників територіальних органів СБУ, ЗСУ та інших військових формувань. З огляду на специфіку проблем, що виносяться на розгляд, засідання місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій можуть відбуватись у закритому (з обмеженням доступу) або відкритому форматах.

Важливим напрямом роботи комісій має стати налагодження співпраці з іншими структурами міжвідомчої взаємодії, які функціонують або можуть бути утворені на відповідній території. Зокрема, йдеться про координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ, основних суб'єктів національної системи кібербезпеки України, системи забезпечення обороноздатності України (у т. ч. штаби зон та районів територіальної оборони), системи екстреної медичної допомоги, інші міжвідомчі комісії та робочі групи, які створюються на місцях.

3. Для обговорення та узгодження проектів управлінських рішень, а також вирішення інших спільних завдань забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад доцільно утворити мережу допоміжних органів, яка складатиметься з міжвідомчих робочих груп, комісій, агенцій регіонального розвитку, громадських організацій тощо.

При місцевих державних адміністраціях або їх структурних підрозділах, виконавчих комітетах місцевих рад можуть утворюватися профільні міжвідомчі робочі групи, тимчасові контрольні комісії, що контролюватимуть стан готовності, узгодженість планів безпеки й розвитку регіонів і територіальних громад, ключових установ, організацій, підприємств тощо.

З метою організації комплексного оцінювання ризиків, спроможностей, виявлення загроз та уразливостей для регіону, а також формування та ведення регіонального реєстру ризиків і загроз доцільно утворити *міжвідомчу робочу групу з питань оцінювання ризиків та міжвідомчу координаційну групу з питань планування у сфері забезпечення безпеки та стійкості*. Логічно припустити, що їх організаційне забезпечення мають здійснювати уповноважені структурні підрозділи обласних державних адміністрацій.

Мережу допоміжних органів у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад доцільно формувати з числа фахівців-практиків у галузях і секторах безпеки, регіонального та місцевого розвитку, громадських активістів. Об'єднані в загальну платформу, зазначені дорадчі та контрольні органи здійснюватимуть комплексне експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення координаційних органів з питань забезпечення безпеки, стійкості та розвитку регіонів і територіальних громад. Агенції регіонального розвитку та інші громадські організації можуть сприяти створенню спільних спроможностей територіальних громад і регіонів для забезпечення їх безпеки та стійкості.

Усі допоміжні органи, об'єднані у відповідну мережу, мають функціонувати взаємопов'язано, у єдиному алгоритмі дій, виконувати завдання в рамках визначених робочих програм і технічних завдань. Їх спільними завданнями варто визначити такі:

- забезпечення всеохопної міжвідомчої співпраці у сфері формування й реалізації політики регіонального розвитку; забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад як складової частини відповідної державної політики;
- сприяння роботі координаційних і виконавчих органів на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема щодо забезпечення готовності, запобігання загрозам різного походження, взаємодії з населенням, бізнесом, ЗМІ, а також сусідніми регіонами й територіальними громадами з питань забезпечення стійкості, розвитку територіальної інфраструктури, організації відповідної науково-методичної роботи і технічних консультацій тощо;
- сприяння впровадженню принципів адаптивного управління на території регіону, територіальної громади.

Доцільним також видається застосування практики створення практики створення мережі науково-аналітичних і навчально-методичних центрів розвитку стійкості регіонів і територіальних громад. Таку мережу можна організувати на базі наявних приватних і державних аналітичних центрів, профільних наукових і навчальних закладів вищої освіти, а також навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності. Ключовими завданнями центрів розвитку стійкості регіонів і територіальних громад можуть бути такі: систематизація наукового і практичного досвіду в різних сферах забезпечення безпеки та стійкості; проведення спільних міждисциплінарних наукових досліджень з питань забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад, а також окремих галузей; проведення незалежної експертизи проектів рішень уповноважених територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розроблення міжвідомчих протоколів, інструкцій, методик, довідників, керівних документів у сфері розвитку стійкості регіонів і територіальних громад, а також рекомендацій щодо налагодження міжвідомчої взаємодії різних суб'єктів в умовах повсякденної діяльності та кризових ситуацій.

4. На рівні територіальних громад основну роль у координації забезпечення їх стійкості доцільно закріпити за органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами, а для організації міжвідомчої взаємодії варто утворити комісії із забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад.

У контексті забезпечення стійкості територіальних громад формування надійних системних зв'язків має відбуватись на горизонтальному та вертикальному рівнях. З урахуванням відповідних стратегічних і програмних документів держави та планів розвитку регіону громади мають визначати цілі та завдання у сфері забезпечення своєї стійкості, а також плани заходів щодо її зміцнення. Також є потреба періодично проводити оцінювання прогресу їх реалізації з урахуванням встановлених критеріїв та очікуваних результатів, про які йтиметься далі.

5. Для зміцнення стійкості регіонів і територіальних громад необхідно формувати й розвивати спільні організаційні, безпекові та інші спроможності.

З цією метою органам місцевої влади рекомендується, зокрема, розширити практику створення центрів безпеки громадян, сформувати об'єднану мережу ситуаційних центрів на рівні областей, використовувати

потенціал агенцій регіонального розвитку, волонтерських організацій, приватного бізнесу і населення для розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці, формування взаємовигідних партнерських відносин, реалізації спільних програм тощо.

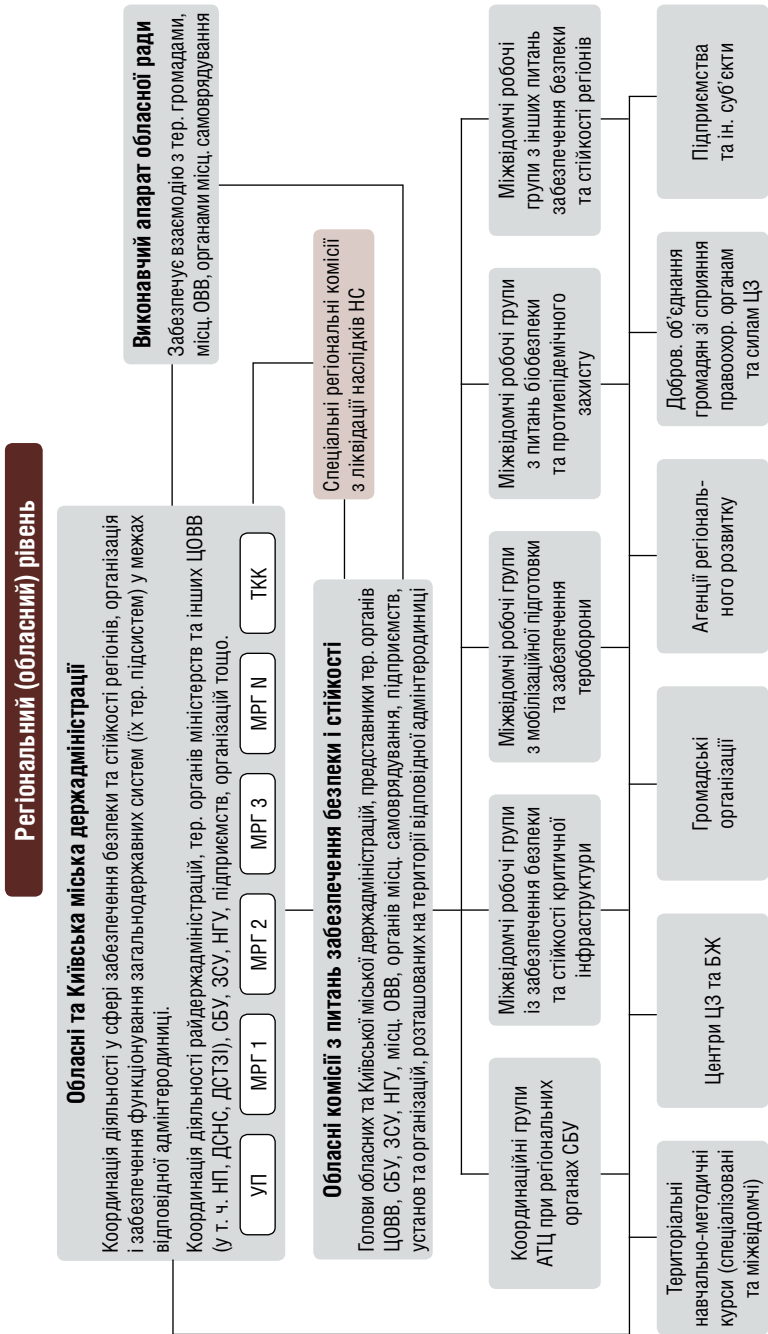
Створення або посилення територіальних сил безпеки і оборони (зокрема, сил територіальної оборони, цивільного захисту, громадського порядку тощо), реалізація програм сприяння громадян правоохоронним органам і силам цивільного захисту на місцях, створення об'єднань громадян, які надають допомогу органам місцевої влади, також сприяє зміцненню стійкості регіонів і територіальних громад, посилюючи наявні силові та розвиваючи організаційні їх спроможності.

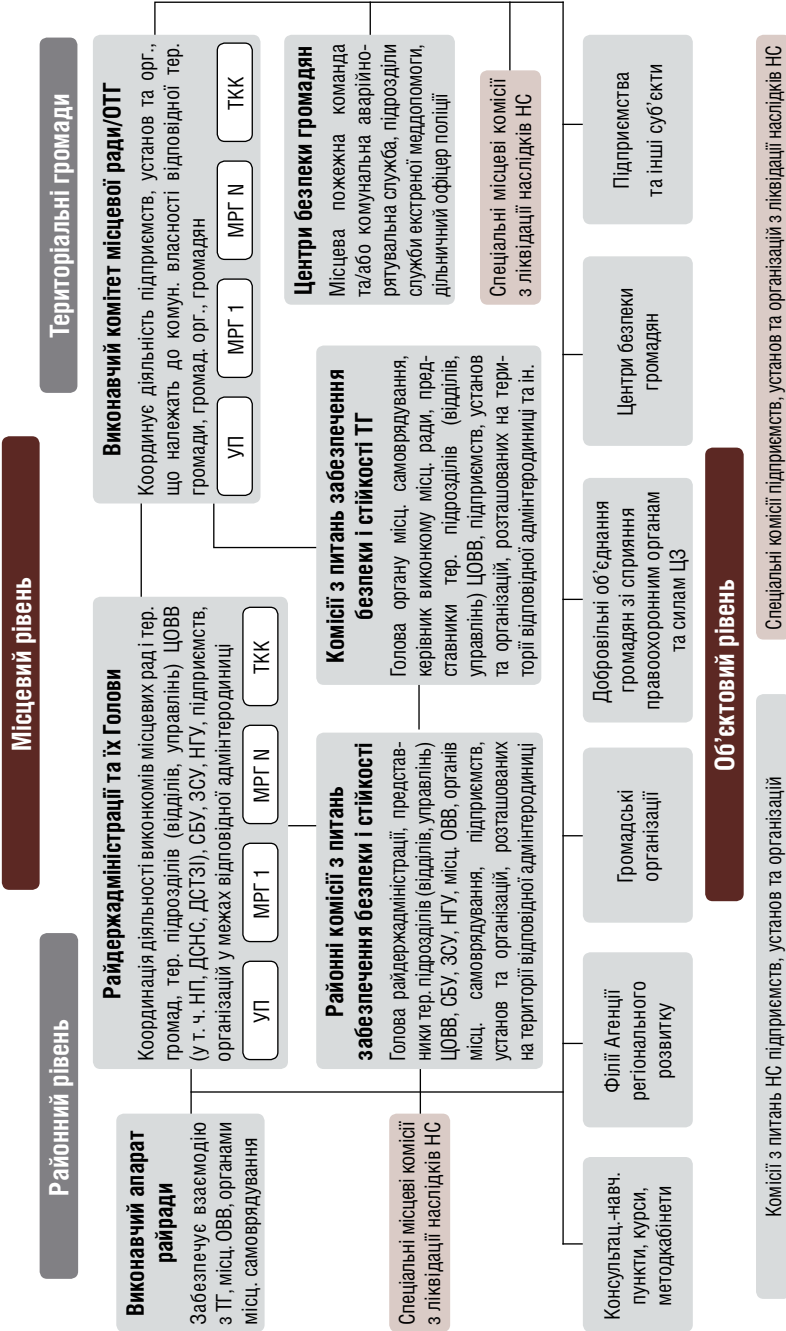
Розроблену на основі викладених вище рекомендацій перспективну модель координації та міжвідомчої взаємодії (на рівні постійних організаційних форматів) у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад представлено на *рис. 5.6*. Ідея впровадження такої організаційної моделі базується на теоретичних висновках щодо стійкості складних соціальних систем, їх здатності ефективно протистояти, відновлюватися й реорганізуватися у відповідь на кризи, а також їх адаптивності, яка забезпечується нелінійним характером співвідношень між елементами системи. Врешті така система здатна швидко пристосовуватися до нових обставин і зосереджуватися на здатності підтримувати свої основні функції, навіть якщо структура системи змінюється або руйнується у кризових умовах.

Запропоновані вище рекомендації щодо налагодження координації та міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад передбачають внесення змін до низки нормативно-правових актів. Зокрема, у зв'язку з необхідністю розширення понятійно-категоріального апарату, уточнення функцій, завдань, повноважень і відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення національної стійкості, упровадження нових організаційних механізмів її розвитку, необхідно внести зміни до законів України «Про національну безпеку України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про засади державної регіональної політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», а також низки інших нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність форматів міжвідомчої співпраці на територіальному рівні, які вже існують.

Рис. 5.6

Перспективна схема координації та міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад (на рівні організаційних форматів міжвідомчої взаємодії, що діють на постійній основі)





Примітка:
 УП – уповноважений підрозділ місцевої держадміністрації, МРГ – міжвідомчі робочі групи, ТКК – тимчасова контрольна комісія, ТГ – територіальна громада, ОВВ – органи виконавчої влади, АТЦ – Антитерористичний центр, НС – надзвичайна ситуація, ЦЗ – цивільний захист, БЖ – безпека життєдіяльності.
 Джерело: [122].

Утілення запропонованих рекомендацій сприятиме:

- удосконаленню процесів планування на територіальному рівні через узгодження стратегічних пріоритетів, програм і планів у сферах соціально-економічного розвитку, забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад;
- оновленню відомчих документів щодо розвитку готовності регіонів і територіальних громад до певних загроз і надзвичайних ситуацій з урахуванням міжвідомчої взаємодії на національному, регіональному і місцевому рівнях;
- розробленню й впровадженню універсальних протоколів розвитку готовності й реагування на загрози та кризові ситуації з урахуванням міжсекторальних взаємозалежностей та потенційних каскадних ефектів.

У контексті викладеного доцільною вбачається реалізація пілотно-го проєкту щодо впровадження запропонованої моделі організації діяльності у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад в одній з областей України та кількох територіальних громадах. Це потребує прийняття відповідного нормативно-правового документа держави.

5.5.2. Формування державної політики щодо забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад

Формування програмних документів у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад має узгоджуватися з цілями та завданнями відповідних документів національного рівня, а також визначати специфічні цілі й завдання регіонального рівня та очікувані результати й критерії їх оцінювання. Відповідно до запропонованих раніше концептуальних засад забезпечення національної стійкості в Україні основні завдання у сфері розвитку стійкості регіонів і територіальних громад варто розробляти відповідно до таких *цілей*:

- зміна парадигми мислення – стійкість регіонів і територіальних громад формується на місцях, а не в центрі;
- формування моделі адаптивного управління – передбачає розроблення альтернативних цілей і планів розвитку регіонів і територіальних громад, періодичне коригування програм і планів залежно від результатів аналізу ризиків і тенденцій розвитку

безпекової ситуації, визначення цільових орієнтирів спрямованого самоуправління громадами;

- формування регіонального і місцевого лідерства;
- упровадження ефективної моделі координації та організації діяльності у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад на основі всеохопної взаємодії та партнерських відносин;
- забезпечення згуртованості – об'єднання громадян навколо питань забезпечення безпеки та стійкості регіонів і місцевих громад;
- формування спільних спроможностей регіонів і територіальних громад з метою забезпечення належного рівня готовності й ефективного реагування на загрози та кризові ситуації широкого спектра;
- удосконалення планування – формування регіональних і місцевих планів узгоджених дій щодо запобігання загрозам, забезпечення готовності, реагування, відновлення після кризових ситуацій;
- формування культури безпеки, залучення громадян і громадських організацій до програм сприяння правоохоронним органам і місцевим центрам безпеки;
- забезпечення ефективного громадського контролю за використанням ресурсів регіонів і громад.

Основними результатами, на які варто орієнтуватися в реалізації відповідної державної політики, доцільно вважати досягнення ознак стійкої громади, які застосовуються, зокрема, у Великій Британії:

- громадяни усвідомлюють усі загрози та кризові ситуації, які можуть настати і вплинути на їхнє життя;
- громадяни використовують усі здобуті навички, знання та наявні ресурси для підготовки до настання надзвичайної ситуації, під час її прояву і для подолання її наслідків;
- громадяни адаптують свої повсякденні навички й знання та використовують їх під час небезпеки;
- громади працюють у взаємодії з місцевими органами влади, уповноваженими установами та іншими суб'єктами до, під час та після настання кризової ситуації;
- громади поширюють серед їхніх членів знання щодо заходів індивідуального захисту і дій, які підвищують рівень індивідуальної стійкості, обмінюються своїм досвідом і позитивними практиками з іншими громадами;

- члени громади залучені до процесу прийняття рішень, зацікавлені у розвитку громади та у розширенні її спроможностей [365].

Крім цього, важливими результатами у відповідній сфері можуть бути визначені також динаміка розвитку спільних спроможностей регіонів і територіальних громад (організаційних, економічних, соціальних, безпекових тощо); ефективне функціонування форматів міжвідомчої взаємодії у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіонів і територіальних громад тощо.

Для досягнення цих результатів розбудови стійкості регіонів і територіальних громад доцільно визначити критерії. Зокрема, це:

критерії стійкості стану:

- надійність і достатність організаційних, безпекових, суспільних та інших спроможностей регіону/територіальної громади;
- наявність резервів відповідних сил і засобів;
- єдність громади;
- розвиненість зв'язків між різними суспільними групами;
- залучення населення до економічної, політичної та іншої діяльності у межах громади;
- довіра до місцевої влади;

критерії стійкості процесів:

- ефективність управління громадою;
- безперервність надання публічних та інших критично важливих послуг населенню, стратегічно важливих бізнес-процесів на території регіону, територіальної громади;
- готовність суб'єктів забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад до реагування на загрози й кризові ситуації різного походження і характеру;
- контрольованість ситуації до, під час та після кризи в межах регіону, територіальної громади;
- якість і доступність освітніх заходів у сфері забезпечення безпеки та стійкості регіону, територіальної громади;
- усвідомлення членами громади та населенням регіону природи і характеру загроз і порядку дій у разі їх настання;
- залучення членів громади до процесу прийняття рішень у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- надійність та ефективність двосторонніх каналів комунікацій місцевої влади з населенням;

- створення спільних спроможностей у регіоні, територіальній громаді для протистояння загрозі, кризи;
- використання новітніх технологій у сфері аналізу безпекового середовища, прогнозування ризиків, виявлення загроз, кризового менеджменту тощо.

З метою оцінювання прогресу досягнення зазначених критеріїв можуть бути розроблені запитальники для самооцінювання на основі рекомендованого переліку запитань, наведеного в *додатку 3*, та спеціальні показники. Оцінювання спроможностей регіонів і територіальних громад рекомендується здійснювати з урахуванням результатів комплексного та окремих оглядів сектору безпеки і оборони.

Висновки до п'ятого розділу

Результати системного аналізу безпекового середовища України та глобальних тенденцій його розвитку, наявних у державі механізмів і практик у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, кризового менеджменту і державного управління свідчать про необхідність створення в Україні системи забезпечення національної стійкості. Зважаючи на обмежені ресурси держави, таку систему доцільно формувати у спосіб укріплення й розвитку наявних системних зв'язків та імплементації принципів стійкості у різні сфери суспільних відносин, господарської діяльності і державного управління. Ураховуючи тотожність суб'єктів та об'єктів забезпечення національної безпеки і національної стійкості, в організаційному плані відповідну систему доцільно створювати як споріднену із системою забезпечення національної безпеки України. У перспективі варто розглядати можливість трансформації обох зазначених систем у комплексну систему забезпечення національної безпеки і стійкості.

Упровадження системних механізмів забезпечення національної стійкості в Україні насамперед потребує законодавчого врегулювання концептуальних та інституційних основ функціонування відповідної системи. Варто констатувати, що прийняття в Україні Концепції забезпечення національної системи стійкості є важливим кроком у розвитку базового законодавства у відповідній сфері. Цей нормативно-правовий документ визначив загальну ідею та модель організації системи забезпечення національної стійкості в Україні, основні характеристики

якої відповідають висновкам, отриманим за результатами дослідження особливостей реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки, а саме:

- така система повинна бути комплексною та багаторівневою, організованою на державному, регіональному і місцевому (територіальні громади) рівнях, котрі мають засновуватися на єдиних принципах, ключових процесах та універсальних механізмах забезпечення стійкості;
- система має реагувати на широкий спектр загроз і кризових ситуацій;
- основні системні процеси повинні охоплювати всі етапи циклу забезпечення національної стійкості;
- організацію системних зв'язків треба здійснювати на засадах широкої взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування, представників науки, бізнесу, громадянського суспільства, населення.

Подальшого правового врегулювання на основі Концепції забезпечення національної системи стійкості в Україні потребують питання щодо визначення повноважень, завдань і відповідальності суб'єктів забезпечення національної стійкості, зокрема органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств і організацій, а також порядку залучення представників громадянського суспільства до такої діяльності, удосконалення порядку взаємодії суб'єктів у мирний час, в умовах надзвичайної ситуації, в особливий період тощо.

За результатами проведеного дослідження можна стверджувати, що формування системи забезпечення національної стійкості України має передбачати передусім упорядкування організаційних зв'язків, а не створення нових міністерств і відомств. Проблему налагодження ефективної координації та організації діяльності у сфері забезпечення національної стійкості на різних рівнях доцільно вирішувати у спосіб уточнення повноважень або реформування наявних державних структур, а також створення організаційних форматів міжвідомчої співпраці (міжвідомчих робочих груп, платформ тощо) без розширення державного апарату.

Однією з ключових цілей державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості в Україні доцільно визначити утвердження нової парадигми мислення, відповідно до якої забезпечення

національної стійкості є відповідальністю кожного, а не лише держави, а формування стійкості регіонів і територіальних громад відбувається на місцях, а не в центрі. Реалізація такого підходу сприятиме, зокрема, посиленню згуртованості суспільства, створюючи підґрунтя для об'єднання людей навколо питань забезпечення безпеки, стійкості та сталого розвитку держави, регіону, місцевої громади, створення спільних спроможностей задля підтримання належного рівня готовності, ефективного реагування на загрози та кризові ситуації широкого спектра. Водночас це актуалізує питання формування лідерства в державі на різних рівнях, а також ефективного громадського контролю за використанням державних і місцевих ресурсів на потреби забезпечення національної безпеки і стійкості.

Актуальним завданням для України є впровадження адаптивного управління, що передбачає гнучкість та багатоваріантність державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості, визначення альтернативних цілей і планів на рівні держави, регіонів, територіальних громад, упровадження механізмів спрямованого самоуправління, періодичне коригування цільових орієнтирів і планів залежно від результатів аналізу та оцінювання ризиків, змін безпекової ситуації, тенденцій її розвитку тощо. У цьому контексті актуальним є створення в Україні національної системи оцінювання ризиків і спроможностей, ідентифікації загроз і уразливостей.

Важливе значення для забезпечення національної стійкості в Україні має формування культури безпеки та стійкості в державі та суспільстві, що передбачає впровадження у повсякденну діяльність правил поведінки й навичок, які дозволяють уникати небезпек або мінімізувати їх наслідки для держави та суспільства, залучення громадян і громадських організацій до програм сприяння правоохоронним органам і місцевим центрам безпеки тощо.

Також можна констатувати, що планування в Україні як важливий елемент системи забезпечення національної стійкості потребує вдосконалення щодо його методології та організації відповідних процесів. Вирішення зазначеної проблеми можливе, наприклад, завдяки ухваленню Закону України про державне стратегічне планування в Україні, внесенню змін до Закону України «Про національну безпеку України» з метою визначення повного циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки; встановлення єдиних

правил підготовки документів стратегічного планування та планування спільних заходів на випадок масштабних кризових ситуацій з каскадними ефектами; визначення порядку міжвідомчої взаємодії, у т. ч. залучення різних ресурсів (як державних, так і недержавних), сил і засобів, міжнародної допомоги, на різних етапах циклу забезпечення національної стійкості; уточнення порядку контролю та звітності щодо стану виконання Стратегії національної безпеки України та інших документів планування за сферами національної безпеки і стійкості; удосконалення порядку проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та його складників стосовно впровадження процедур оцінювання спроможностей і готовності до реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації, а також практики регулярного самооцінювання органів державної та місцевої влади з питань забезпечення стійкості до визначених загроз, надзвичайних і кризових ситуацій та ін.

ВИСНОВКИ

1. Формування міждисциплінарного концепту стійкості та його поширення на сферу безпекових досліджень стало результатом розвитку та взаємодоповнення низки галузей знань. Водночас зростання актуальності досліджень національної стійкості свідчить про активний пошук нових методів і способів реагування на сучасні виклики та загрози. Розкриття сутності міждисциплінарного концепту стійкості, визначення його характерних рис і виявів, а також особливостей реалізації у сфері національної безпеки дозволило *розвинути й поглибити наукові напрацювання, що існують, визначити філософію стійкості у сфері національної безпеки, сформувати загальну теоретичну основу для дослідження практичних механізмів забезпечення національної стійкості (у т. ч. в різних галузях і сферах), визначити та охарактеризувати особливості застосування категорійно-понятійного апарату у дослідженні різних аспектів формування системи забезпечення національної стійкості.*

Застосування системного підходу до аналізу проблематики забезпечення національної стійкості дало змогу *запропонувати визначення дефініції «національна стійкість», яке враховує комплексний підхід до протидії загрозам і кризовим ситуаціям будь-якого характеру та походження, а також охоплює основні процеси, що становлять основу авторського бачення циклу забезпечення національної стійкості.*

2. Проведений аналіз і синтез наукових досліджень щодо стійкості складних систем, забезпечення національної безпеки і сталого розвитку дозволив встановити, що основними об'єктами забезпечення національної стійкості є держава та суспільство як складні системи, які мають певний потенціал стійкості, а також *науково обґрунтувати, що навколо цих об'єктів може бути сформований додатковий комплексний*

організаційний механізм. Його функціонування спрямоване на посилення стійкості держави і суспільства до оптимального за визначених умов рівня, який є змінною величиною, уникаючи при цьому наявних пасток. Крім того, доведено доцільність розбудови системи забезпечення національної стійкості в умовах мінливості й непередбачуваності глобального безпекового середовища, а також необхідність узгодження процесів формування та функціонування цієї системи із системою забезпечення національної безпеки. З'ясовано: щільна взаємодія цих системи дозволяє досягти синергетичного ефекту. Доведено можливість об'єднання зазначених систем у єдину систему забезпечення національної безпеки та стійкості.

3. Дослідження характеру основних системних елементів, зв'язків і процесів у сфері забезпечення національної стійкості дозволило визначити й науково обґрунтувати відповідний цикл, який є послідовністю дій суб'єктів забезпечення національної стійкості. Це дає змогу ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства та держави до, під час та після настання кризової ситуації. Практичне значення встановлення циклу забезпечення національної стійкості полягає в тому, що він може бути застосований при формуванні системи забезпечення національної стійкості для визначення її ключових процесів і спрямованості заходів відповідної державної політики.

За результатами дослідження критеріїв, показників, рівнів забезпечення національної стійкості та особливостей управління відповідними процесами доведено доцільність упровадження адаптивного управління національною стійкістю в умовах мінливого безпекового середовища.

Узагальнений міждисциплінарний характер авторської методики оцінювання національної стійкості за запропонованими критеріями уможливорює розроблення на її основі спеціальних критеріїв та показників для оцінювання стійкості в окремих сферах.

4. Застосування системного підходу до аналізу ключових елементів системи забезпечення національної стійкості, зв'язків між ними, чинників впливу, у т. ч. з боку безпекового середовища, дозволило сформувати узагальнену багаторівневу комплексну модель забезпечення національної стійкості, а також визначити концептуальні засади її формування та функціонування, у т. ч. основні принципи та універсальні механізми. Практичне значення цієї розробки полягає в тому,

що на основі запропонованої універсальної моделі та встановлених закономірностей може бути сформована система забезпечення національної стійкості кожної держави з урахуванням її національних інтересів та особливостей розвитку.

Науково обґрунтовано, що у забезпеченні національної стійкості вищу пріоритетність мають універсальні механізми й заходи, спрямовані на комплексне реагування на широкий спектр загроз і кризових ситуацій на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості.

Доведено, що багаторівневність системи забезпечення національної стійкості має особливо важливе значення для країн з досить великими територією і населенням, до яких належить і Україна. Це зумовлено необхідністю налагодження ефективного первинного реагування на загрози та кризові ситуації на місцевому й регіональному рівнях, а також формування надійних вертикальних і горизонтальних системних зв'язків.

5. Закономірності, виявлені за результатами дослідження теоретичних засад забезпечення національної стійкості, допомогли *визначити й охарактеризувати особливості формування й реалізації комплексної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості*, зокрема щодо застосування адаптивного управління, оцінювання ризиків і спроможностей, своєчасного виявлення загроз і уразливостей, стратегічного аналізу та планування, розроблення планів і протоколів узгоджених дій на випадок кризових ситуацій, вивчення отриманого досвіду, визначення завдань щодо забезпечення стійкості суспільства і місцевих громад, а також стійкості в окремих галузях (сферах), проведення постійного моніторингу безпекової ситуації з метою своєчасного внесення змін до встановлених цільових орієнтирів функціонування універсальних і спеціальних механізмів забезпечення національної стійкості та уточнень до відповідної державної політики.

Отримані результати дослідження методологічного інструментарію забезпечення національної стійкості дозволяють стверджувати про доцільність перерозподілу повноважень у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості між центральною і місцевою владою, за якого зберігається ключова роль держави у вирішенні стратегічних питань забезпечення національної безпеки та стійкості, а також посилюються функції контролювання та координування, які держава виконує. При цьому достатній обсяг повноважень і ресурсів

має бути переданий на регіональний і місцевий рівні. Це передбачає, зокрема, створення або посилення територіальних безпекових спроможностей, формування надійних системних зв'язків на основі широкої співпраці, збільшення соціального капіталу тощо.

Доведено, що реалізація на практиці визначених державою пріоритетів і завдань у сфері забезпечення національної стійкості передбачає корегування повсякденної діяльності органів державної та місцевої влади, формування соціальної солідарності та єдності в суспільстві, довіри до влади, налагодження надійних двосторонніх каналів комунікації між владою та громадськістю, формування належної культури безпеки у державі та суспільстві тощо.

6. Результати проведеного аналізу та узагальнення іноземного досвіду забезпечення стійкості у безпековій сфері дозволяють стверджувати, що в цій сфері відсутні єдині правила. Оскільки забезпечення національної стійкості є сферою відповідальності держав, то вони самі визначають цілі, завдання і пріоритети відповідної державної політики, ураховуючи національні інтереси, особливості історичного, культурного, економічного, політичного розвитку тощо своєї країни. Водночас спільні підходи різних держав, їх союзів і міжнародних організацій до впровадження системних елементів і механізмів забезпечення національної стійкості базуються на сутності концепту стійкості у сфері національної безпеки та відповідних закономірностях.

Аналіз стратегічних і програмних документів і практик низки держав дозволив виявити зміни, що відбулися в моделях забезпечення національної стійкості: від зосередження на пріоритетних сферах і напрямках до набагато ширшого комплексного підходу стосовно забезпечення готовності до реагування на загрози широкого спектра та ефективного кризового управління на основі всеохопної співпраці. Встановлено, що найбільші зрушення в моделях забезпечення національної стійкості різних держав відбулися після 2014 р.

Результати проведеного аналізу стратегічних і програмних документів, а також рекомендацій провідних міжнародних організацій (ООН, НАТО, ЄС, ОЕСР, ОБСЄ), дають змогу дійти висновку про поступове зближення їх концептуальних підходів до забезпечення національної стійкості. Значна частина зусиль цих організацій нині спрямовується на усунення причин виникнення конфліктів, формування єдності, довіри, лідерства, упровадження комплексного підходу

до забезпечення готовності й ефективності реагування на загрози широкого спектра, швидкого відновлення після кризи різних галузей, а також держави та суспільства загалом. *Практичне значення* отриманих висновків полягає в можливості й доцільності їх імплементації під час формування й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості в Україні.

Крім того, дослідження іноземного досвіду щодо забезпечення національної стійкості дозволило визначити ефективні світові практики в цій сфері, які можуть бути застосовані в Україні. Зокрема, йдеться про досвід Нової Зеландії в реалізації комплексного підходу до забезпечення національної безпеки та стійкості; Великої Британії і Нідерландів – у формуванні національних систем оцінювання ризиків і загроз, а також організації системи забезпечення стійкості регіонів і місцевих громад; США, Ізраїлю, Японії – у сфері стратегічного планування і планування заходів на випадок кризових ситуацій; скандинавських і балтійських країн – у реалізації всеохопного підходу до організації заходів у сфері забезпечення готовності до реагування на загрози й відновлення держави та суспільства після кризових ситуацій та ін.

7. Досвід реагування України на загрози і кризові ситуації, який вивчався, дозволяє стверджувати, що перевірена часом здатність України як незалежної держави продовжувати функціонування в складних умовах, у т. ч. в умовах збройної агресії з боку РФ, впливу гібридних загроз, криз різного походження, є свідченням значного потенціалу стійкості, який закладений як у наявних державних інститутах і механізмах, так і в суспільстві. У той же час, сучасні тенденції розвитку безпекового середовища України, наявність значної кількості загроз і уразливостей, неповна відповідність Української держави і суспільства критеріям стійкості стану і стійкості функціонування *доводять доцільність створення в Україні системи забезпечення національної стійкості, поєднаної із системою забезпечення національної безпеки* як додаткового захисного механізму, спрямованого на посилення стійкості держави та суспільства.

Екстраполяція від визначених теоретичних закономірностей забезпечення національної стійкості сприяла визначенню концептуальних засад, основних цілей і завдань створення відповідної системи та формування державної політики відповідного спрямування в Україні. Обґрунтовано, що система забезпечення національної стійкості України має бути комплексною та багаторівневою, організованою на державному, регіональному

і місцевому (територіальні громади) рівнях. На всіх із них мають бути впроваджені єдині принципи, ключові процеси та універсальні механізми забезпечення стійкості, зокрема національна система оцінювання ризиків, багаторівнева організаційна система управління стійкістю, система стратегічного аналізу та планування як елемент адаптивного управління та ін. *Практичною реалізацією* запропонованих рекомендацій стало прийняття в Україні Концепції забезпечення національної системи стійкості як базового нормативно-правового акта у відповідній сфері, у розробленні проекту якої брала участь авторка монографії.

Результати аналізу перспектив реалізації системного підходу до забезпечення національної безпеки та стійкості в Україні дають змогу стверджувати, що функціонування відповідної системи на постійній основі здатне створити низку *переваг* для розвитку Української держави та суспільства, серед яких: підвищення ефективності функціонування наявних загальнодержавних систем; зниження обсягів людських, матеріальних і фінансових втрат унаслідок вияву загроз, настання кризових ситуацій усіх видів; консолідація суспільства, підвищення рівня довіри до влади; зміцнення потенціалу стійкості регіонів і територіальних громад, розширення можливостей місцевого самоуправління в контексті запобігання та протидії загрозам і кризовим ситуаціям; економія ресурсів держави та суспільства за рахунок їх ефективного використання тощо.

Науково обґрунтовано, що впровадження універсальних і спеціальних механізмів забезпечення національної стійкості в Україні сприятиме формуванню здатності держави та суспільства своєчасно ідентифікувати загрози, виявляти уразливості та оцінювати ризики, запобігати їм або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко і повномасштабно відновлюватися після кризових ситуацій усіх видів, включно й загроз гібридного типу, але не обмежуючись ними. До того ж, застосування єдиних методологічних підходів і загальних критеріїв оцінювання стійкості дозволить не лише здійснювати порівняння результатів оцінювання стійкості у різних сферах, отриманих з використанням специфічних методів, а й проводити якісний аналіз стану реалізації секторальних заходів у сфері забезпечення національної стійкості з метою обґрунтованого визначення пріоритетів і внесення (за потреби) коректив до державної політики відповідного спрямування.

8. Дослідження сучасного стану забезпечення національної стійкості в Україні дало змогу виокремити низку *системних проблем* у цій

сфері, серед яких: неузгодженість і суперечливість окремих заходів та нормативно-правового регулювання в цій сфері; наявність проблем у формуванні державної політики відповідного спрямування та визначенні пріоритетних завдань щодо забезпечення національної стійкості в стратегічних і програмних документах у межах єдиного задуму; недосконалість планування спільних заходів щодо забезпечення готовності до реагування на загрози та на випадок масштабних кризових ситуацій з каскадними ефектами; недосконалість системи стратегічного аналізу та планування; відсутність системного підходу до управління ризиками; наявність недоліків у методології та організації проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони та його складових частин; недосконалість механізмів організації та координації дій на національному, регіональному і місцевому рівнях у сфері кризового управління; неузгодженість функціонування наявних національних систем з реагування на визначені види загроз і небезпек та ін.

Обґрунтовано, що врегулювання виявлених проблем у сфері забезпечення національної стійкості потребує вжиття комплексних заходів на основі Концепції забезпечення національної системи стійкості як базового нормативно-правового документа у відповідній сфері. Встановлено, що розвиток законодавства України у сфері забезпечення національної стійкості передбачає внесення змін до низки законодавчих актів України (передусім Закону України «Про національну безпеку України») щодо впорядкування, зміцнення та розвитку системних зв'язків, налагодження ефективної координації діяльності у сфері забезпечення національної стійкості, удосконалення стратегічного планування та кризового управління тощо.

9. З урахуванням висновків щодо особливостей реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки України та світового досвіду розроблені рекомендації стосовно формування та впровадження в Україні низки універсальних механізмів забезпечення національної стійкості.

Зокрема, з урахуванням ефективних світових практик та національних особливостей у сфері державотворення *розроблені рекомендації щодо впровадження в Україні комплексного багаторівневого організаційного механізму забезпечення національної стійкості*, який має важливе значення для формування надійних системних зв'язків на основі всеохопної співпраці. Упровадження такого механізму не передбачає внесення змін до визначеного Конституцією України розподілу

повноважень між основними гілками державної влади та до чинного адміністративно-територіального розподілу України, ураховує перспективи децентралізації та необхідність узгодження функціонування загальнодержавних систем реагування на визначені загрози і надзвичайні ситуації, які існують або створюються.

На основі практик, що застосовуються в Україні, та відповідно до світового досвіду *розроблені рекомендації щодо створення комплексної багаторівневої системи оцінювання ризиків і спроможностей, виявлення загроз та уразливостей, визначені способи її нормативно-правового забезпечення, а також сформульовані рекомендації щодо організації та проведення органами державної і місцевої влади, стратегічно важливими підприємствами і організаціями самооцінювання стійкості.*

10. З урахуванням теоретичних висновків щодо особливостей формування й реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості розроблено комплекс відповідних рекомендацій для України, зокрема щодо визначення стратегічних цілей у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості; способів упровадження механізмів адаптивного управління; розвитку державно-приватного партнерства у безпековій сфері; формування культури безпеки в державі та суспільстві; розвитку системи спеціальної освіти у безпековій сфері, поширення серед населення знань щодо ризиків і загроз; забезпечення згуртованості суспільства через об'єднання людей навколо питань забезпечення безпеки, стійкості та сталого розвитку держави, регіону, місцевої громади; формування лідерства на різних рівнях, а також ефективного громадського контролю за використанням державних і місцевих ресурсів на потреби забезпечення національної безпеки та стійкості тощо.

11. Ураховуючи те, що проблематика забезпечення національної стійкості є недостатньо вивченою в Україні, можна констатувати: доцільним є продовження міждисциплінарних теоретичних і прикладних досліджень за напрямками забезпечення стійкості в окремих сферах з урахуванням специфіки відповідних галузей науки, а також розроблення показників та індикаторів для оцінювання ризиків, спроможностей та ідентифікації загроз та ін. Результати таких досліджень необхідно враховувати під час удосконалення системи забезпечення національної стійкості України, яка сьогодні перебуває на початковому етапі створення, але не повинна бути статичною у перспективі.

ГЛОСАРІЙ

Адаптивність – здатність держави і суспільства протистояти деструктивним впливам, прилаштовуватися до змін безпечного середовища завдяки здійсненню певних внутрішніх змін, що дає змогу зберегти цілісність і продовжити виконання своїх функцій.

Глобальний ризик – подія, яка спричиняє істотний негативний вплив на декілька країн і галузей.

Готовність – здатність держави та суспільства швидко і належним чином реагувати на загрози та кризові ситуації.

Загроза – потенційна причина небажаного інциденту, який може завдати шкоди фізичним особам, активам, системі або організації, навколишньому середовищу або суспільству [262].

Загрози гібридного типу – різновид загроз національній безпеці, які є результатом синергетичного ефекту від одночасного застосування традиційних і нетрадиційних методів впливу та які часто мають прихований характер або маскуються під інші процеси в рамках правового поля.

Кризова ситуація – стан, що характеризується крайнім загостренням суперечностей, значною дестабілізацією становища у будь-якій сфері діяльності, регіоні, державі, у т. ч. значним порушенням умов функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства та держави, та потребує вжиття комплексу заходів для стабілізації ситуації та відновлення якості життя населення,

умов функціонування суспільства та держави на рівні, не нижчому за докризовий. Однією з передумов розвитку кризової ситуації може бути виникнення надзвичайної ситуації.

Механізми забезпечення національної стійкості – комплекси рішень і заходів, що визначають послідовність певних процесів, дій, які відповідають загальним цілям і принципам функціонування системи забезпечення національної стійкості та зорієнтовані на досягнення державою і суспільством та окремими їх складовими частинами встановленого рівня та критеріїв стійкості.

Національна безпека – захищеність національних інтересів і національних цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Національна стійкість – здатність держави та суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження та характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, у т. ч. під час криз, швидко відновлюватися після криз до оптимального за визначених умов рівня рівноваги.

Організаційна стійкість – здатність організації, установи, підприємства ідентифікувати, готуватись, реагувати на загрози, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування до, під час та після настання кризової ситуації задля виживання і подальшого розвитку.

Ризик – вплив невизначеності на результати, що очікуються [256].

Система забезпечення національної безпеки – сукупність суб'єктів забезпечення національної безпеки, які взаємодіють, сил, засобів, методів, чинників, цілеспрямованих дій, що гарантують збереження та зміцнення національних цінностей, захист і прогресивний розвиток національних інтересів у спосіб своєчасного виявлення, упередження, локалізації, нейтралізації, подолання внутрішніх і зовнішніх загроз, а також забезпечення ефективного функціонування самої системи забезпечення національної безпеки та її складових частин.

Система забезпечення національної стійкості – комплексний механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, інститутів та організацій громадянського суспільства, населення, а також цілеспрямованих дій, методів, чинників і механізмів, які гарантують збереження безпеки та безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час та після кризи, у т. ч. завдяки адаптації до дії загроз та раптових змін безпекового середовища.

Спроможності – поєднання всіх наявних ресурсів, сил і засобів держави, суспільства, громади чи організації, що визначає їх здатність ефективно протидіяти загрозам і кризовим ситуаціям на всіх етапах кризового циклу, адаптуватись до мінливого безпекового середовища.

Стійкість – здатність об'єкта (складної системи) адаптуватися до дії зовнішніх подразників без значної втрати функціональності і руйнування структури.

Стійкість в окремих сферах – здатність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування ідентифікувати загрози, притаманні визначеній сфері, готуватись, реагувати на них у взаємодії з підприємствами, організаціями, структурами громадянського суспільства, населенням, забезпечувати безперервність функціонування визначеної сфери, розвиток відповідних спроможностей та післякризове відновлення.

Суб'єкти забезпечення національної стійкості – органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, структури громадянського суспільства, громадяни, які є ініціаторами або учасниками процесів забезпечення національної стійкості.

Уразливість – наявність проблем, вад, недоліків, які породжують або посилюють схильність до порушення функціональності, системних пошкоджень та/або піддатливість негативним впливам ризиків і загроз.

Цикл забезпечення національної стійкості – послідовність дій суб'єктів забезпечення національної стійкості, що дозволяє ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватись до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час та після настання кризової ситуації задля виживання і подальшого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України». Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-do-schorichnogo-poslannya-prezidenta-4> (дата звернення: 02.07.2021).
2. Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука. [редкол.: В. В. Попков (отв. ред.) и др.]. М. : «Финансы», 2003. 496 с.
3. Богданович В. Ю., Семенченко А. І., Єжеев М. Ф. Методи державного управління забезпеченням національної безпеки у її визначальних сферах : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 40 с.
4. Бойко А. В. Стійкість національної економіки: теорія, методологія, практика / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. Київ, 2014. 288 с.
5. Ван Гиг Дж. Прикладная общая теория систем : пер. с англ. В 2-х т. Т. 1. М. : «Мир», 1981. 336 с.
6. Ван Гиг Дж. Прикладная общая теория систем : пер. с англ. В 2-х т. Т. 2. М. : «Мир», 1981. 733 с.
7. Винограй Э. Г. Общая теория организации и системно-организационный подход. Томск : Изд-во Том. ун-та., 1989. 336 с.
8. Всемирный банк. Доклад о мировом развитии 2011. Конфликты, безопасность, развитие : пер. з англ. / МБРР. М. : Изд-во «Весь мир», 2012. 412 с.
9. Глушак О. М. Досвід впровадження ризикоорієнтованого планування та культури безпеки в органах і підрозділах національної поліції України. *Розвиток цивільного захисту в сучасних безпекових умовах* :

- mater. 21 Всеукр. наук.-практ. конф. (за міжнар. участю) (м. Київ, 8 жовт. 2019 р.).* Електр. вид. Київ : ІДУЦЗ, 2019. 328 с. С. 68–75.
10. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
 11. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України. Київ : Інтертехнологія, 2009. 272 с.
 12. Громадський активізм та ставлення до реформ: суспільна думка в Україні (листопад–грудень, 2018). Національне опитування USAID/ENGAGE щодо громадського залучення. URL: <https://engage.org.ua/hromadskyj-aktyvizm-ta-stavlennia-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini/> (дата звернення: 05.07.2021).
 13. Громадянське суспільство у 2018: нові виклики, нові завдання. Публічна дискусія до 25-річчя Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. 2018. 6 берез. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf> (дата звернення: 05.07.2021).
 14. Домарев В. В. Система ситуаційного управління: теорія, методологія, рекомендації. Київ : Знання України, 2017. 347 с.
 15. Донбас і Крим: ціна повернення: монографія [за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко]. Київ : НІСД, 2015. С. 181–191.
 16. Жаліло Я. А., Базиліук Я. Б., Ковалівська С. В., Коломієць О. О. та ін. Україна після коронакризи – шлях одужання: наук. доп. Київ : НІСД, 2020. 304 с. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovidi/ukrainapislya-koronakrizi-shlyakh-oduzhannya> (дата звернення: 30.06.2021).
 17. Зроби за мене: українці готові до самоорганізації, але покладають відповідальність за свій добробут на державу. Національне опитування щодо громадського залучення. 2021. URL: <https://engage.org.ua/zroby-za-mene-ukraintsi-hotovi-do-samoorganizatsii-ale-pokladaiut-vidpovidalnist-za-svij-dobrobut-na-derzhavu/> (дата звернення: 05.07.2021).
 18. Каплан Ю. Б. Ключові засади державної політики у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: аналіт. зап. Київ : НІСД, 2016. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/klyuchovizasadi-derzhavnoi-politiki-u-sferi-zabezpechennya-prav-i-svobod> (дата звернення: 02.07.2021).
 19. Качинський А. Б. Індикатор могутності як інтегральний показник безпеки держави. *Математичне моделювання в економіці*. 2015. № 2. С. 75–91.

20. Ковалівська С. В. Координація дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері здійснення протиепідемічних заходів : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/mistsevi-organy-covid_0.pdf (дата звернення: 30.06.2021).
21. Ковалівська С. В., Барінова Д. С., Нестеренко В. В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publiczni-poslugu-1.pdf> (дата звернення: 30.06.2021).
22. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
23. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
24. Корнієвський О. Національна безпека. *Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови)*. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с. С. 489–490.
25. Лібанова Е. М. Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу / НАН України, Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М. В. Птухи. Умань : Видавець Сочінський М. М., 2020. 456 с.
26. Медоуз Д. Х., Рандерс Й., Медоуз Д. Л. Пределы роста: 30 лет спустя : пер. з англ. М. : БИНОМ. Лаборатория знаний, 2012. 358 с.
27. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. Ірпінь : Преса України, 2000. 303 с.
28. Обеспечение безопасности государств и обществ: усиление комплексной поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает реформированию сектора безопасности. Доклад Генерального Секретаря ООН. 2013. URL: <https://undocs.org/ru/S/2013/480> (дата звернення: 18.08.2021).
29. ОБСЄ. Повернення до дипломатії. Заключна доповідь і рекомендації Групи Мудреців з питань європейської безпеки як спільного проекту / Організація з безпеки і співробітництва в Європі. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/6/265421.pdf> (дата звернення: 02.07.2021).
30. Овчинников Н. Ф. Структура и симметрия. *Системные исследования : ежегодник / АН СССР, Ин-т истории естествознания и техники*. М. : Изд-во «Наука», 1969. С. 111–121.

31. Питання Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України : Указ Президента України від 30.10.2019 № 784/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784/2019#Text> (дата звернення: 23.07.2021).
32. Північноатлантичний договір. Вашингтон, округ Колумбія, 4 квітня 1949 року (укр./рос. мовами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_008#Text (дата звернення: 09.06.2021).
33. Президент затвердив план допуску іноземних військових в Україну для проведення навчань у 2021 році. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-zatverdiv-plan-dopusku-inozemnih-vijskovih-v-ukray-66413> (дата звернення: 05.07.2021).
34. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой. М. : Прогресс, 1986. 432 с.
35. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
36. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 42. Ст. 435.
37. Про встановлення вимог з безпеки та захисту інформації до кваліфікованих надавачів електронних довірчих послуг та їхніх відокремлених пунктів реєстрації : Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 14.05.2020 № 269. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-20#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
38. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
39. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.07.2021).
40. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23.02.2006 № 3475-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258.
41. Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 30. Ст. 340.
42. Про затвердження Вимог до визначення порядку дій персоналу підрозділу фізичного захисту, персоналу підрозділу обліку та контролю ядерних матеріалів в умовах надзвичайних і кризових ситуацій :

- Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України та Міністерства надзвичайних ситуацій України від 15.09.2011 № 501/1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1147-11#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
43. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
 44. Про затвердження Інструкції з боротьби за живучість суден внутрішнього плавання : Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 04.11.2004 № 963. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1483-04#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
 45. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.12.2017 № 1007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
 46. Про затвердження Кодексу системи передачі : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 14.03.2018 № 309. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0309874-18#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
 47. Про затвердження нормативно-правових актів з питань надання екстреної медичної допомоги : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.09.2020 № 2179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1192-20#Text> (дата звернення: 30.06.2021).
 48. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 № 111-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2020-%D1%80#n33> (дата звернення: 30.06.2021).
 49. Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-п#Text> (дата звернення: 30.06.2021).
 50. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п#Text> (дата звернення: 30.06.2021).

51. Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України : Указ Президента України від 04.03.2021 № 89/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text> (дата звернення: 30.06.2021).
52. Про затвердження Положення про корабельну службу у Військово-Морських Силах Збройних Сил України : Наказ Міноборони України від 25.11.2003 № 415. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1170-03#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
53. Про затвердження Порядку зарахування, відрухування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 16.04.2018 № 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0564-18#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
54. Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018 № 941. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/941-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
55. Про затвердження Порядку проведення огляду оборонно-промислового комплексу : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/490-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
56. Про затвердження Порядку проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2020 № 1176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.08.2021).
57. Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-п#Text> (дата звернення: 29.06.2021).
58. Про затвердження Правил авіаційного пошуку і рятування в Україні : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.03.2015 № 279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0364-15#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
59. Про затвердження Правил охорони праці під час виконання суднобудівних та судноремонтних робіт : Наказ Міністерства соціальної

- політики України від 20.09.2017 № 1491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1291-17#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
60. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік : Указ Президента України від 23.04.2015 № 238/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238/2015#Text> (дата звернення: 05.07.2021).
 61. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 108.
 62. Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні : Указ Президента України від 05.03.2019 № 53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/53/2019#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
 63. Про Національний координаційний центр кібербезпеки : Указ Президента України від 07.06.2016 № 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242/2016#Text> (дата звернення: 05.07.2021).
 64. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
 65. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
 66. Про організацію оборонного планування : Закон України від 18.11.2004 № 2198-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 4. Ст. 97.
 67. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
 68. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 403.
 69. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text> (дата звернення: 23.07.2021).
 70. Про Порядок проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом : Указ Президента України від 09.07.2019 № 506. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506/2019#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
 71. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

72. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік : Указ Президента України від 26.05.2020 № 203. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/2020#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
73. Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік : Указ Президента України від 11.05.2021 № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189/2021#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
74. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» : Указ Президента України від 11.08.2021 № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#n2> (дата звернення: 25.08.2021).
75. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
76. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : Указ президента України від 26.08.2021 № 447/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4472021-40013> (дата звернення: 27.08.2021)
77. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію людського розвитку» : Указ Президента України від 02.06.2021 № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#n2> (дата звернення: 29.07.2021).
78. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 квітня 2021 року «Про результати проведення огляду оборонно-промислового комплексу» : Указ Президента України від 21.04.2021 № 168/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/168/2021#Text> (дата звернення: 01.08.2021).
79. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 року «Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 16.05.2019 № 225/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2019#Text> (дата звернення: 01.08.2021).
80. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу

- України»: Указ Президента України від 20.08.2021 № 372/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3722021-39733> (дата звернення: 25.08.2021).
81. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про результати проведення огляду розвідувальних органів України»: Указ Президента України від 23.03.2021 № 110/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/110/2021#Text> (дата звернення: 01.08.2021).
82. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 березня 2020 року «Про звіт щодо результатів проведення оборонного огляду Міністерством оборони України»: Указ Президента України від 24.03.2020 № 106/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106/2020> (дата звернення: 01.08.2021).
83. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text> (дата звернення: 29.07.2021).
84. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15.03.2016 № 96/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016#n11> (дата звернення: 01.08.2021).
85. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2020 року «Про результати проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту»: Указ Президента України від 29.12.2020 № 597/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/597/2020#Text> (дата звернення: 01.08.2021).
86. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України»: Указ Президента України від 26.08.2021 № 448/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017> (дата звернення: 27.08.2021).
87. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 червня 2021 року «Про звіт щодо результатів проведення огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом»: Указ Президента України від 17.06.2021 № 251/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251/2021#Text> (дата звернення: 01.08.2021).
88. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ

- Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 28.06.2021).
89. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: Указ Президента України від 08.06.2012 № 389/2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/389/2012/paran18#n18> (дата звернення: 28.06.2021).
90. Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 49. Ст. 560.
91. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
92. Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-15#Text> (дата звернення 29.06.2021).
93. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/105/2007/ed20070212> (дата звернення: 28.06.2021).
94. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
95. Про схвалення Концепції розвитку системи екстреної медичної допомоги: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 383-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-2019-%D1%80#n8> (дата звернення: 30.06.2021).
96. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 № 1009-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.06.2021).
97. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#n13> (дата звернення: 29.07.2021).
98. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text> (дата звернення: 28.06.2021).

99. Рапопорт А. Различные подходы к общей теории систем. *Системные исследования : ежегодник* / АН СССР, Ин-т истории естествознания и техники. М. : Изд-во «Наука», 1969. С. 55–79.
100. Резникова О. А. Необходимость политико-правовых трансформаций в Украине для укрепления национальной стойкости : [кол. монографія]. *Gesellschaftsrechtliche Transformationen von wirtschaftlichen Systemen in den Zeiten der Neo-Industrialisierung*. Deutschland, Nurnberg : Verlag SWG imex GmbH, 2020. С. 626–635.
101. 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.
102. Резнікова О. О. Забезпечення стійкості держави і суспільства до терористичної загрози в Україні та світі. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 3. С. 22–28.
103. Резнікова О. О. Концептуальні засади національної стійкості. *Держава і право*. 2018. № 81. С. 135–146.
104. Резнікова О. О. Концептуальні підходи до вибору моделі забезпечення національної стійкості. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 1. С. 18–27.
105. Резнікова О. О. Концептуальні підходи до розробки системи раннього попередження як механізму забезпечення національної стійкості. *Вісник Львівського університету. Серія: Філософсько-політологічні студії*. 2019. № 23. С. 196–202.
106. Резнікова О. О. Механізми забезпечення стійкості держави у сфері національної безпеки. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 3-4. С. 15–25.
107. Резнікова О. О. Особливості формування державної політики за принципами національної стійкості. *Вісник Львівського університету. Серія: Філософсько-політологічні студії*. 2018. № 18. С. 349–353.
108. Резнікова О. О. Паспорт сепаратистської загрози в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 2. С. 12–24.
109. Резнікова О. О. Перспективи глобального розвитку у 2014 році: виводки для України. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 169–174.
110. Резнікова О. О. Порівняльний аналіз основних концептуальних підходів до розбудови національної стійкості. *Вісник Львівського університету. Серія: Філософсько-політологічні студії*. 2020. № 28. С. 175–181.

111. Резнікова О. О. Проблеми планування у сфері національної безпеки України. *Стратегічна панорама*. 2020. № 1–2. С. 5–13.
112. Резнікова О. О. Проблеми стійкості України до глобальних ризиків: економічний аспект. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 1. С. 61–65.
113. Резнікова О. О. Розробка Стратегії національної безпеки з урахуванням принципів національної стійкості. *Стратегічна панорама*. 2018. № 2. С. 5–11.
114. Резнікова О. О. Стійкість України до глобальних ризиків і проблеми державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 2. С. 22–26.
115. Резнікова О. О. Формування національної стійкості у контексті імплементації Україною Цілей сталого розвитку. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 2. С. 27–37.
116. Резнікова О. О. Формування стійкості держави: висновки для України. *Вісник Львівського університету. Серія: Філософсько-політологічні студії*. 2018. № 20. С. 193–199.
117. Резнікова О. О. Щодо концепції забезпечення національної стійкості в Україні : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/national-resilience_0.pdf (дата звернення: 18.08.2021).
118. Резнікова О. О. Щодо удосконалення кризового менеджменту та розвитку інших складових національної стійкості в умовах пандемії COVID-19 : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/kryzovyy-management.pdf> (дата звернення: 19.08.2021).
119. Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Проблема термінологічної невизначеності у сфері розбудови національної стійкості : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-01/az-7-gloss-060121_5.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
120. Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Щодо концепції забезпечення національної стійкості в Україні : аналіт. зап. Київ : НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/analit-resnikova-national-security-8-2020-1-1.pdf> (дата звернення: 12.07.2021).
121. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2020. 84 с.
122. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2021. 140 с.

123. Резнікова О. О., Дрьомов С. В. Деякі законодавчі аспекти протидії сепаратизму в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 18–25.
124. Резнікова О. О., Місюра А. О., Дрьомов С. В., Войтовський К. Є. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
125. Резнікова О. О., Сьомін С. В. Проблеми організаційного забезпечення розбудови національної стійкості в Україні. *Public and municipal administration: theory, methodology, practice: Collective monograph / VERN' University of Applied Sciences, Zagreb, Croatia. Riga : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. С. 188–205.*
126. Резнікова О. О., Цюкало В. Ю., Паливода В. О. та ін. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-07/nac_bezp-182c8.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
127. Розумний М. М. Виклики національного самовизначення. Київ : НІСД, 2016. 196 с.
128. Сачков Ю. В. Вероятность и развитие системно-структурных исследований. *Системные исследования : ежегодник / АН СССР, Ин-т истории естествознания и техники*. М. : Изд-во «Наука», 1969. С. 122–139.
129. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
130. Сегров М. И. Принципы организации социальных систем. Київ ; Одесса : Выща школа, 1988. 242 с.
131. Ситник Г. П., Абрамов В. І., Мандрагеля В. А. та ін. Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад розробки паспортів загроз національній безпеці України : навч.-метод. посіб. / за ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.
132. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. : у 3 ч. Київ : НАДУ, 2010. Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. 208 с.
133. Ситник Г. П. Національна безпека. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.
134. Скалецький Ю. М., Бірюков Д. С., Мартюшева О. О., Яценко Л. Д. Проблеми впровадження культури безпеки в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2012. 17 с. URL: http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/kultura_bezp-1bcf6.pdf (дата звернення: 07.07.2021).

135. Смил В. Глобальные катастрофы и тренды: следующие 50 лет : пер. з англ. М. : АСТ-ПРЕСС КНИГА, 2012. 368 с.
136. Смолянюк В. Ф. Системні засади національної безпеки України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. № 2 (37). С. 107–126.
137. Суходоля О. М. Стійкість енергетичної системи чи стійкість енергозабезпечення споживачів: постановка проблеми. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 2. С. 101–117.
138. Сьомін С. В., Резнікова О. О. Проблеми реформування системи підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони України. *Стратегічна панорама*. 2017. № 1. С. 67–73.
139. Уемов А. И. Логический анализ системного подхода к объектам и его место среди других методов исследования. *Системные исследования : ежегодник / АН СССР, Ин-т истории естествознания и техники*. М. : Изд-во «Наука», 1969. С. 80–96.
140. Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 02.07.2021 № 400. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001?index=0&rangeSize=1> (дата звернення: 06.07.2021).
141. Флурі Ф., Бадрак В. Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: бачення, реалії та можливості. Женева ; Київ : Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2017. 55 с.
142. Харазішвілі Ю. М. Системна безпека сталого розвитку: інструментарій оцінки, резерви та стратегічні сценарії реалізації : монографія / НАН України ; Ін-т економіки пром-ті. Київ, 2019. 304 с.
143. Центр Разумкова. Довіра громадян України до суспільних інститутів. Результати соціологічного дослідження. 2018. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf (дата звернення: 05.07.2021).
144. Центр Разумкова. Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян. 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinkasytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-berezen-2021r> (дата звернення: 05.07.2021).
145. Центр Разумкова. Політична культура та парламентаризм в Україні: сучасний стан та основні проблеми. Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії 14 грудня 2017 р. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_12_press_release_ua.pdf

- org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf (дата звернення: 05.07.2021).
146. Чернятевич Я. В. Ситуативный центр. *Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник* [В. И. Абрамов и др. ; под общ. ред. Г. П. Сытника]. Київ : НАДУ, 2012. С. 362–365.
147. Abel T., Stepp J. R. A new ecosystems ecology for anthropology. *Conservation Ecology*. 2003. Vol. 7. Issue 3. Art. 12. URL: <https://www.ecologyandsociety.org/vol7/iss3/art12/> (дата звернення: 17.08.2021).
148. Ackoff R. Towards a System of Systems Concepts. *Management science*. 1971. Vol. 17. No. 11. Pp. 661–671. URL: https://ackoffcenter.blogs.com/ackoff_center_weblog/files/AckoffSystemOfSystems.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
149. Adger W. N. Social and ecological resilience: Are they related? *Progress in Human Geography*. 2000. Vol. 24. Pp. 347–364. URL: <https://journals.sagepub.com/toc/phgb/24/3> (дата звернення: 17.08.2021).
150. Adger W. N., Hughes T. P., Folke C., Carpenter S. R., Rockström J. Social-ecological resilience to coastal disasters. *Science*. 2005. Vol. 309. Pp. 1036–1039. URL: <https://science.sciencemag.org/content/309/5737/1036> (дата звернення: 17.08.2021).
151. Ashby W. R. Design for a brain: the origin of adaptive behavior. New York : Wiley, 1960. 286 p.
152. Ashby W. R. Principles of the Self-Organizing Dynamic System. *Journal of General Psychology*. 1947. No. 37. Pp. 125–128.
153. Australian Disaster Resilience Knowledge Hub. Australian Institute for Disaster Resilience. Australian Disaster Resilience Glossary. URL: <https://knowledge.aidr.org.au/glossary/?wordOfTheDayId=&keywords=&alpha=&page=5&results=50&order=AZ> (дата звернення: 17.08.2021).
154. Balzacq T. The three faces of securitization: Political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*. 2005. Vol. 11(2). Pp. 171–201. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066105052960> (дата звернення: 17.08.2021).
155. Barrett C. B., Constanas M. A. Toward a theory of resilience for international development applications. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*. 2014. Vol. 111. Pp. 14625–14630. URL: <https://www.pnas.org/content/111/40/14625> (дата звернення: 17.08.2021).
156. Berkes F. Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking. *Natural Hazards*. 2007. Vol. 41. Pp. 283–295.

- URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11069-006-9036-7> (дата звернення: 17.08.2021).
157. Berkes F., Colding J., Folke C. Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. 393 p. URL: <http://assets.cambridge.org/052181/5924/sample/0521815924ws.pdf> (дата звернення: 17.08.2021).
158. Berkes F., Ross H. Community resilience: toward an integrated approach. *Society & Natural Resources*. 2013. Vol. 26. Pp. 5–20. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08941920.2012.736605?needAccess=true> (дата звернення: 17.08.2021).
159. Bertalanffy L. von. General System Theory: Foundations, Development, Applications. N.Y. : George Braziller, 1968. 289 p.
160. Biggs R., Schlüter M., Schoon M. L. Principles for building resilience: sustaining ecosystem services in social-ecological systems. Cambridge : Cambridge University Press, 2015. 290 p. URL: <https://www.cambridge.org/core/books/principles-for-building-resilience/578EBCAA6C9A18430498982D66CFB042> (дата звернення: 17.08.2021).
161. Bohle H. G., Etzold B., Keck M. Resilience as agency. 2009. URL: https://www.researchgate.net/profile/Markus-Keck/publication/263111355_Resilience_as_Agency/links/0a85e539eed4c4a472000000/Resilience-as-Agency.pdf (дата звернення: 12.05.2021).
162. Booth K. Security and Emancipation. *Review of International Studies*. 1991. Vol. 17. Issue 4. Pp. 313–326.
163. Borisoglebsky D., Naghshbandi S. N., Varga L. Analytical approaches to resilience. URL: https://nic.org.uk/app/uploads/Analytical-approaches-to-resilience-07.08.2019-clean_Final.pdf (дата звернення: 20.08.2021).
164. Boucher J. A. National Security Policies and Strategies: A Note on Current Practice / Stimson Center. 2009. 12 Dec. URL: https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson_National_Security_Strategy_Note_FINAL_12dec09_1_1.pdf (дата звернення: 24.02.2021).
165. Bourbeau P. Resiliencism: premises and promises in securitisation research. *Resilience*. 2013. No. 1:1. Pp. 3–17.
166. Bowles S., Durlauf S., Hoff K. (Eds.) Poverty traps. Princeton : Princeton University Press, 2006. 240 p.
167. Brand F. S., Jax K. Focusing the meaning(s) of resilience: resilience as a descriptive concept and a boundary object. *Ecology and Society*. 2007.

- Vol. 12. Issue 1. Art. 23. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art23/> (дата звернення: 17.08.2021).
168. Brauch H. G. Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. In Brauch H. G., et al. (Eds.). *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace*. 2011. Pp. 61–106.
169. Brauch H. G. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security. *Studies of the University: Research, Counsel, Education*. No. 1. Bonn : United Nation University, Institute for Environment and Human Security, 2005. 101 p.
170. Breedlove F. M. *Foreword*. In Lasconjarias G., Larsen J. A. (Eds.). *NATO's Response to Hybrid Threats*. NATO Defense College, 2015. 337 p.
171. Brown D., Kulig J. The concept of resiliency: Theoretical lessons from community research. *Health and Canadian Society*. 1996/97. No. 4. Pp. 29–52.
172. Brown H. Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World. Boulder : Westview Press, 1983. 288 p.
173. Brown K. Global environmental change I: a social turn for resilience? *Progress in Human Geography*. 2014. Vol. 38. Pp. 107–117. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0309132513498837> (дата звернення: 17.08.2021).
174. Business continuity and resiliency services from IBM / IBM Global Services. N.Y. : Somers, 2009. May. URL: https://www.ciosummits.com/media/pdf/cloud/IBM_strengthen_your_business.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
175. Buzan B., Waever O. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder : Lynne, 1998. 239 p.
176. Canetti D., Waismel-Manor I., Cohen N. and Rapaport C. What Does National Resilience Mean in a Democracy? Evidence from the United States and Israel. *Armed Forces & Society*. 2013. Vol. 40. Issue 3. Pp. 504–520.
177. Carpenter S. R., Brock W. A. Adaptive capacity and traps. *Ecology and Society*. 2008. Vol. 13. Issue 2. Art. 40. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art40/> (дата звернення: 01.07.2021).
178. Carpenter S. R., Brock W. A., Folke C., et al. Allowing variance may enlarge the safe operating space for exploited ecosystems. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*. 2015. Vol. 112. Pp. 14384–14389. URL: <https://www.pnas.org/content/112/46/14384> (дата звернення: 17.08.2021).

179. Carpenter S. R., Folke C., Olsson O., et al. Program on ecosystem change and society: an international research strategy for integrated social-ecological systems. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 2012. Vol. 4. Pp. 134–138. URL: https://www.researchgate.net/publication/224852295_Program_on_ecosystem_change_and_society_An_international_research_strategy_for_integrated_social-ecological_systems (дата звернення: 17.08.2021).
180. Carpenter S., Walker B., Anderies J. M., Abel N. From metaphor to measurement: resilience of what to what? *Ecosystems*. 2001. Vol. 4(8). Pp. 765–781.
181. Caudle S. L., Spiegeleire S. de. A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 2010. Vol. 7. Issue 1. Art. 35. URL: <https://doi.org/10.2202/1547-7355.1679> (дата звернення: 08.07.2021).
182. Center for the Protection of National Infrastructure. Security Culture. URL: <https://www.cpmi.gov.uk/security-culture> (дата звернення: 08.07.2021).
183. Chandler D. Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience*. 2014. No. 2:1. Pp. 47–63.
184. Chandler D. Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*. 2012. No. 43(3). Pp. 213–229.
185. Churchman C. W., Ratoosh P. (Eds.). *Measurement: Definitions and Theories*. New York : John Wiley, 1959. 64 p.
186. City resilience index. Arup. URL: <https://www.cityresilienceindex.org/> (дата звернення: 17.08.2021).
187. Corning P. A. The Re-Emergence of “Emergence”: A Venerable Concept in Search of a Theory. *Complexity*. 2002. Vol. 7. No. 6. Pp. 18–30. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/cplx.10043> (дата звернення: 17.08.2021).
188. Council of Australian Governments. Australia’s Counter-Terrorism Strategy. Strengthening Our Resilience. URL: <https://www.nationalsecurity.gov.au/Media-and-publications/Publications/Documents/Australias-Counter-Terrorism-Strategy-2015.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).
189. Council of the European Union. Council Conclusions on EU Approach to Resilience. Brussels. 28 May 2013. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/137319.pdf (дата звернення: 11.06.2021).

190. Council of the European Union. European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> (дата звернення: 23.06.2021).
191. Council of the European Union. Implementation Plan on Security and Defence. 14 November 2016. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14392-2016-INIT/en/pdf> (дата звернення: 12.06.2021).
192. Council of the European Union. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility. (2020/0104 (COD)). Brussels. 21 December 2020. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14310-2020-INIT/en/pdf> (дата звернення: 11.06.2021).
193. Crane T. A. Of models and meanings: cultural resilience in social-ecological systems. *Ecology and Society*. 2010. Vol. 15. Issue 4. Art. 19. URL: <https://ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art19/> (дата звернення: 17.08.2021).
194. Curtin C. G., Parker J. P. Foundations of resilience thinking. *Conservation Biology*. 2014. Vol. 28. Pp. 912–923. URL: <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cobi.12321> (дата звернення: 17.08.2021).
195. Definitions of Community Resilience: An Analysis: A CARRI Report. Community and Regional Resilience Institute, 2013. URL: <https://s31207.pcdn.co/wp-content/uploads/2019/08/Definitions-of-community-resilience.pdf> (дата звернення: 17.08.2021).
196. Deterring Terror. How Israel Confronts the Next Generation of Threats. Belfer Center Special Report 2016. English Translation of the Official Strategy of the Israel Defense Forces. Fareword by Graham Allison / Belfer Center for Science and International Affairs. 62 p.
197. Dillon M., Neal A. (Eds.). Foucault on Politics, Security and War. Palgrave Macmillan, 2008. 252 p. URL: https://www.researchgate.net/profile/Andrew-Neal/publication/267206491_Foucault_on_Politics_Security_and_War/links/54e39d060cf2b2314f5de23b/Foucault-on-Politics-Security-and-War.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
198. Disaster Recovery Institute. International Glossary for Resilience. URL: <https://drii.org/resources/viewglossary> (дата звернення: 17.08.2021).
199. Donno R. Building national resilience: Survive crisis, seize opportunity, prepare for change. Booz Allen Hamilton, Inc., 2017. URL: https://www.boozallen.com/content/dam/boozallen_site/dig/pdf/white_paper/building-national-resilience.pdf (дата звернення: 17.08.2021).

200. Duit A., Galaz V., Eckerberg K., Ebbesson J. Governance, complexity, and resilience. *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20. Pp. 363–368. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S095937801000035X?via%3Dihub> (дата звернення: 17.08.2021).
201. Edwards C. *Resilient Nation*. London : Demos, 2009. 104 p.
202. Eisenkot G., Siboni G. *Guidelines for Israel's National Security Strategy*. The Washington Institute for Near East Policy, 2019. 73 p.
203. Erikson K. T. *A new species of trouble: the human experience of modern disasters*. New York : W. W. Norton, 1995. 264 p.
204. European Commission. *Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. A disaster risk-informed approach for all EU policies*. Commission staff working document. SWD(2016)205final/2. Brussels, 2016. 17 June. URL: https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/1_en_document_travail_service_part1_v2.pdf (дата звернення: 13.06.2021).
205. European Commission. *Building resilience: the EU's approach*. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EU_building_resilience_en.pdf (дата звернення: 11.06.2021).
206. European Commission. *Building resilience: the EU's approach*. Factsheet. URL: https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/EU_building_resilience_en.pdf (дата звернення: 11.06.2021).
207. European Commission. *Commission staff working document guidance to member states recovery and resilience plans*. SWD(2021)12final. Brussels, 2021. 22 Jan. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf (дата звернення: 13.06.2021).
208. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU approach to resilience: learning from food security crises*. Brussels, 2012. 03 Oct. URL: https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf (дата звернення: 11.06.2021).
209. European Commission. *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling online disinformation: a European Approach*. COM(2018)236final. Brussels, 2018. 26 Apr. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236> (дата звернення: 11.06.2021).
210. European Commission. *Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union response*. Joint Communication to the European Parliament

- and the Council. JOIN(2016)18final. Brussels, 2016. 06 Apr. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018> (дата звернення: 18.06.2021).
211. European Commission. The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises. Factsheet. URL: https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/resilience_africa_en.pdf (дата звернення: 11.06.2021).
212. European Council. Joint statement of the Members of the European Council. Brussels, 2020. 26 March. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf> (дата звернення: 11.06.2021).
213. European Council. Council Regulation concerning humanitarian aid (EC) No 1257/96 of 20 June 1996. *Official Journal of the European Union*. 1996. 02 July. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996R1257&from=EN> (дата звернення: 13.06.2021).
214. European Council. Council Regulation on the provision of emergency support within the Union. 2016/369 of 15 March 2016. *Official Journal of the European Union*. 2016. 16 March. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0369&from=EN> (дата звернення: 13.06.2021).
215. European Council. Roadmap for recovery. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe. 2020. 5 p. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf> (дата звернення: 11.06.2021).
216. European Parliament and Council. Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council on a Union Civil Protection Mechanism. 17 December 2013. *Official Journal of the European Union*. 2013. 20 Dec. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0924:0947:EN:PDF> (дата звернення: 13.06.2021).
217. European Parliament and Council. Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. *Official Journal of the European Union*. 2021. 18 Feb. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN> (дата звернення: 11.06.2021).
218. European Parliament and Council. Regulation (EU) 2021/888 establishing the European Solidarity Corps Programme and repealing Regulations (EU) 2018/1475 and (EU) No 375/2014. *Official Journal of the European*

- Union*. 2021. 08 June. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0888&from=en> (дата звернення: 13.06.2021).
219. European Parliament. Resilience as a Strategic Priority of the External Action of the EU. Resolution 2017/2594(RSP). Brussels, 2017. 01 June. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0242_EN.html (дата звернення: 01.06.2021).
220. European Union. Treaty of Lisbon. Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Signed at Lisbon, 13 December 2007. *Official Journal of the European Union*. 2007. 17 Dec. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (дата звернення: 13.06.2021).
221. European Union. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (дата звернення: 10.06.2021).
222. Evans B., Reid J. Exhausted by resilience: response to the commentaries. *Resilience*. 2015. No. 3:2. Pp. 154–159.
223. FAO. Resilience Programme in Somalia. <http://www.fao.org/emergencies/fao-in-action/projects/detail/en/c/265285/> (дата звернення: 14.06.2021).
224. Faruqee H., Pescatori A. How to build resilience in Canada's financial sector / World Economic Forum. 2013. 10 March. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2015/03/how-to-build-resilience-in-canadas-financial-sector> (дата звернення: 15.06.2021).
225. FEMA Glossary. URL: <https://www.fema.gov/about/glossary> (дата звернення: 17.08.2021).
226. FEMA Resilience. URL: <https://www.fema.gov/about/offices/resilience> (дата звернення: 21.06.2021).
227. Fiksel J. Designing Resilient, Sustainable Systems. *Environmental Science and Technology*. 2003. Vol. 37(23). Pp. 5330–5339. URL: <http://www.ask-force.org/web/Sustainability/Fiksel-Designing-Resilient-Sustainable-Systems-2003.pdf> (дата звернення: 17.08.2021).
228. Fiksel J. Sustainability and resilience: toward a systems approach. *Sustainability: Science, Practice and Policy*. 2006. Vol. 2:2. Pp. 14–21.
229. Fjäder C. The nation-state, national security and resilience in the age of globalization. *Resilience*. 2014. No. 2:2. Pp. 114–129.

230. FM Global resilience index. URL: www.fmglobal.com/resilienceindex (дата звернення: 17.08.2021).
231. Folke C. Resilience (Republished). *Ecology and Society*. 2016. Vol. 21. Issue 4. Art. 44. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art44/> (дата звернення: 17.08.2021).
232. Folke C., Boyd E. (Eds.) *Adapting institutions: governance, complexity and social-ecological resilience*. Cambridge : Cambridge University Press, 2011. 290 p. URL: <https://www.cambridge.org/core/books/adapting-institutions/786FFF7911899FE87642F193575EA31F> (дата звернення: 17.08.2021).
233. Francart L. What does resilience really mean? URL: <https://www.diploweb.com/What-does-resilience-really-mean.html> (дата звернення: 18.05.2021).
234. GLOBSEC 2021 Bratislava forum. Session summary: strategic foresight for resilience: the EU and NATO in a post-pandemic world. URL: <https://www.forum.globsec.org/key-message/12305/session-summary-strategic-foresight-for-resilience-the-eu-and-nato-in-a-post-pandemic-world> (дата звернення: 18.06.2021).
235. Glossary English from the report: AR5 Climate change 2014: mitigation of climate change. Intergovernmental Panel on Climate Change. URL: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_annex-i.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
236. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. *Evaluation and Aid Effectiveness*. No. 6. Paris, 2002. 16 p. URL: <https://www.oecd.org/dac/31650813.pdf> (дата звернення: 17.08.2021).
237. Glossary. Resilience Alliance. URL: <https://www.resalliance.org/glossary> (дата звернення: 17.08.2021).
238. Glossary: Resilience. Evidence on Demand, UK. 2016. URL: <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/glossary-resilience> (дата звернення: 17.08.2021).
239. Government of Canada. Canada's Counter-Terrorism Strategy. Building Resilience against Terrorism. URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslnc-gnst-trrrsm/index-en.aspx> (дата звернення: 18.06.2021).
240. Guilbert K. Why West Africa needs to build resilience / World Economic Forum. 2015. 16 Nov. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2015/11/why-west-africa-needs-to-build-resilience> (дата звернення: 15.06.2021).

241. Gunderson L. H., Holling C. S. (Eds.). *Panarchy: Understanding Transformations in Systems of Humans and Nature*. Island Press, 2001. 536 p.
242. Gunderson L. H., Holling C. S., Light S. S. *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. New York : Columbia University Press, 1995. 593 p.
243. Habron G. Role of Adaptive Management for Watershed Councils. *Environmental Management*. 2003. Vol. 31(1). Pp. 29–41.
244. Hamilton A. Concerning the Militia. *The Federalist*. 1788. No. 29. 9 Jan. URL: <https://www.constitution.org/fed/federa29.htm> (дата звернення: 17.08.2021).
245. Hartmann U. The Evolution of the Hybrid Threat, and Resilience as a Countermeasure / Research Division – NATO Defense College. *Research Paper*. 2017. No. 139. 06 September. URL: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1083> (дата звернення: 17.08.2021).
246. Hayek F. A. The Fatal Conceit: The Errors of Socialism. In *The collected Works of F. A. Hayek. Vol. 1*. University of Chicago Press, 1991. 194 p.
247. Hayek F. A. The Theory of Complex Phenomena. In *Hayek F. A. Studies in Philosophy, Politics and Economics*. London : Routledge & Kegan Paul, 1967. Pp. 22–42.
248. Held D., McGrew A. The End of the Old Order? Globalization and the Prospects for World Order. *Review of International Studies*. 1998. Vol. 24. No. 4. Pp. 219–245.
249. Hodicky J., Özkan G., Özdemir H., Stodola P., Drozd J., Buck W. Dynamic Modeling for Resilience Measurement: NATO Resilience Decision Support Model. URL: <http://dx.doi.org/10.3390/app10082639> (дата звернення: 01.07.2021).
250. Holling C. S. *Adaptive Environmental Assessment and Management*. London : Wiley, 1978. 377 p.
251. Holling C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*. 1973. Vol. 4. Pp. 1–23.
252. Holling C. S. Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystem*. 2001. No. 4. Pp. 390–405.
253. Holmes K. R. What is National Security? / The Heritage Foundation. 2014. 07 Oct. URL: <https://www.heritage.org/military-strength-topical-essays/2015-essays/what-national-security> (дата звернення: 17.08.2021).
254. ISO. Information technology – Security techniques – Information security management systems – Requirements. ISO/IEC 27001:2013. URL: <https://www.iso.org/standard/54534.html> (дата звернення: 17.08.2021).

255. ISO. Organizational resilience – Principles and attributes. ISO 22316:2017. Security and resilience. URL: <https://www.iso.org/standard/50053.html> (дата звернення: 17.08.2021).
256. ISO. Risk management – Guidelines. ISO 31000:2018. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:31000:ed-2:v1:en> (дата звернення: 13.03.2021).
257. ISO. Risk management – Risk assessment techniques. IEC 31010:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/72140.html> (дата звернення: 17.08.2021).
258. ISO. Security and resilience – Business continuity management systems – Requirements. ISO 22301:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/75106.html> (дата звернення: 17.05.2021).
259. ISO. Security and resilience – Community resilience – Guidelines for conducting peer reviews. ISO 22392:2020. URL: <https://www.iso.org/standard/50289.html> (дата звернення: 13.03.2021).
260. ISO. Security and resilience – Community resilience – Guidelines for supporting vulnerable persons in an emergency. ISO 22395:2018. URL: <https://www.iso.org/standard/50291.html> (дата звернення: 13.03.2021).
261. ISO. Security and resilience – Organizational resilience – Principles and attributes. ISO 22316:2017. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22316:ed-1:v1:en> (дата звернення: 13.03.2021).
262. ISO. Security and resilience – Vocabulary. ISO 22300:2021. URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22300:ed-3:v1:en:term:3.1.162> (дата звернення: 13.03.2021).
263. ISO. Societal security – Guideline for incident preparedness and operational continuity management. ISO/PAS 22399:2007. URL: <https://www.iso.org/standard/50295.html> (дата звернення: 17.08.2021).
264. ISO. Specification for security management systems for the supply chain. ISO 28000:2007. URL: <https://www.iso.org/standard/44641.html> (дата звернення: 17.08.2021).
265. ISO. Sustainable cities and communities – Indicators for city services and quality of life. ISO 37120:2018. URL: <https://www.iso.org/standard/68498.html> (дата звернення: 17.05.2021).
266. ISO. Sustainable cities and communities – Indicators for resilient cities. ISO 37123:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/70428.html> (дата звернення: 17.05.2021).
267. ISO. Sustainable cities and communities – Indicators for smart cities. ISO 37122:2019. URL: <https://www.iso.org/standard/69050.html> (дата звернення: 17.05.2021).

268. ISO. Sustainable development in communities – Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use. ISO 37101:2016. URL: <https://www.iso.org/standard/61885.html> (дата звернення: 17.05.2021).
269. James P. Nation Formation. Towards a Theory of Abstract Community. SAGE Publications. London, 1996. Vol. I. URL: https://www.academia.edu/40353321/Nation_Formation_Towards_a_Theory_of_Abstract_Community_Vol._I_1996 (дата звернення: 17.08.2021).
270. Joint Communication to the European Parliament and the Council. A Strategic Approach to Resilience in the EU's external action. Brussels, 2017. 07 June. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf (дата звернення: 11.06.2021).
271. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Joint Framework on countering hybrid threats: a European Union response. 2016. 06 April. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018> (дата звернення: 11.06.2021).
272. Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. 2016. 08 Jul. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm (дата звернення: 11.06.2021).
273. Jones R. W. Security, Strategy and Critical Theory. London : Lynne Rienner Publishers, 1999. 196 p.
274. Joseph J. Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach. *Resilience*. 2013. No. 1:1. Pp. 38–52.
275. Jovanovich A., et al. Analysis of existing assessment resilience approach, indicators and data sources: Usability and limitations of existing indicators for assessing, predicting and monitoring critical infrastructure resilience. Stuttgart, 2016. URL: <https://www.researchgate.net/publication/316548433> (дата звернення: 17.08.2021).
276. Kaufmann M. Emergent self-organisation in emergencies: resilience rationales in interconnected societies. *Resilience*. 2013. No. 1:1. Pp. 53–68.
277. Kaufmann M., Cavelti M. D., Kristensen K. S. Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*. 2015. No. 46(1). Pp. 3–14.
278. Kramer F. D., Binnendijk H., Hamilton D. Defend the Arteries of Society. *US News and World Report*. 2015. 09 June. URL: <http://www.usnews.com/>

- opinion/blogs/world-report/2015/06/09/russia-ukraine-and-the-rise-of-hybrid-warfare (дата звернення: 09.06.2021).
279. Lasconjarias G. Deterrence through Resilience. NATO, the Nations and the Challenges of Being Prepared / Research Division – NATO Defense College, Rome. *Eisenhower Paper*. 2017. No. 7. Pp. 1–8.
280. Lee A. V., Vargo J., Seville E. Developing a Tool to Measure and Compare Organizations' Resilience. *Natural Hazards Review*. 2013. No. 14. Pp. 29–41.
281. Lentzos F, Rose N. Governing insecurity: Contingency planning, protection, resilience. *Economy and Society*. 2009. No. 38(2). Pp. 230–254.
282. Lewes G. H. Problems of Life and Mind. First Series: The Foundations of a Creed. Vol. II. Boston : Osgood, 1875. 487 p. URL: https://books.google.com.ua/books?id=0J8RAAAAYAAJ&redir_esc=y (дата звернення: 17.08.2021).
283. Lyon C. Place systems and social resilience: a framework for understanding place in social adaptation, resilience, and transformation. *Society & Natural Resources*. 2014. Vol. 27. Pp. 1009–1023. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08941920.2014.918228> (дата звернення: 17.08.2021).
284. Magis K. Community resilience: an indicator of social sustainability. *Society & Natural Resources*. 2010. Vol. 23. Pp. 401–416. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08941920903305674> (дата звернення: 17.08.2021).
285. Martin-Breen P., Anderies J. M. Resilience: A Literature Review. Bellagio Initiative, 2011. URL: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3692/Bellagio-Rockefeller%20bp.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 17.08.2021).
286. Miller F., Osbahr H., Boyd E., et al. Resilience and vulnerability: complementary or conflicting concepts? *Ecology and Society*. 2010. Vol. 15. Issue 3. Art. 11. URL: <https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art11/> (дата звернення: 17.08.2021).
287. Minister for Foreign Affairs of Finland Mr Timo Soini at the signing of the Memorandum of Understanding establishing the European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Helsinki, 11 April 2017. URL: <https://vnk.fi/documents/10616/3934867/Soini+on+hybrid+threats+11+April+clean+UMIK.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).
288. Mitchell M., Griffith R., Ryan P., et al. Applying resilience thinking to natural resource management through a “planning-by-doing” framework. *Society & Natural Resources*. 2014. Vol. 27. Pp. 299–314. URL: <https://www>.

- researchgate.net/publication/260418608_Applying_Resilience_Thinking_to_Natural_Resource_Management_through_a_Planning-By-Doing_Framework (дата звернення: 17.08.2021).
289. Moench M., Dixit A. (Eds.). Working with the winds of change: towards strategies for responding to the risks associated with climate change and other hazards / ProVention Consortium ; Institute for Social and Environmental Transition-International; Institute for Social and Environmental Transition-Nepal. Kathmandu : Format Printing Press, 2007. 296 p. URL: https://www.unisdr.org/files/2652_windsofchange.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
290. Národný bezpečnostný úrad. Konceptia pre boj Slovenskej Republiky proti hybridnym hrozbam. 2018. URL: <https://www.nbu.gov.sk/wp-content/uploads/PHND/Konceptia-boja-SR-proti-hybridnym-hrozbam.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).
291. National Resilience Promotion Office, Cabinet Secretariat, Japan. Building National Resilience. Creating a Strong and Flexible Country. URL: https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokudo_kyoujinka/en/e01_panf.pdf (дата звернення: 27.05.2021).
292. NATO. Allies move forward on enhancing NATO's resilience. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_135288.htm?selectedLocale=en (дата звернення: 10.06.2021).
293. NATO. Brussels Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm (дата звернення: 15.06.2021).
294. NATO. Civil preparedness / NATO. 2021. 23 March. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm (дата звернення: 23.06.2021).
295. NATO. Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_133180.htm (дата звернення: 09.06.2021).
296. NATO. NATO's Role in Disaster Assistance. Second Edition / NATO, 2001. 56 p. URL: <https://www.nato.int/eadrcc/mcda-e.pdf> (дата звернення: 10.06.2021).
297. NATO. On the Agenda. Brussels Summit, 14 June 2021. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184633.htm?selectedLocale=en#3 (дата звернення: 10.06.2021).

298. NATO. Resilience and Article 3 / NATO, 2021. 21 June. URL: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en (дата звернення: 23.06.2021).
299. NATO. Strengthened Resilience Commitment / NATO, 2021. 14 June. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm (дата звернення: 15.06.2021).
300. NATO. Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales. 05 Sep. 2014. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm (дата звернення: 09.06.2021).
301. NATO. Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (дата звернення: 02.07.2021).
302. New Zealand Standards. Risk management – Principles and guidelines. AS/NZS ISO 31000:2009. URL: <https://www.standards.govt.nz/shop/asnzs-iso-310002009/> (дата звернення: 22.06.2021).
303. New Zealand. Civil Defence Emergency Management Act. NZ Public Act No. 33, 17 October 2002. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2002/0033/51.0/DLM149789.html> (дата звернення: 23.06.2021).
304. New Zealand. Coordinated Incident Management System. 3rd edition. 2019. URL: <https://www.civildefence.govt.nz/assets/Uploads/CIMS-3rd-edition-FINAL-Aug-2019.pdf> (дата звернення: 23.06.2021).
305. New Zealand. National Civil Defence Emergency Management Plan Order 2015. URL: <https://www.legislation.govt.nz/regulation/public/2015/0140/latest/whole.html#DLM6486658> (дата звернення: 23.06.2021).
306. New Zealand. National Disaster Resilience Strategy 2019. URL: <https://www.civildefence.govt.nz/assets/Uploads/publications/National-Disaster-Resilience-Strategy/National-Disaster-Resilience-Strategy-10-April-2019.pdf> (дата звернення: 22.06.2021).
307. Norris F. H., Stevens S. P., Pfefferbaum B., Wyche K. F., Pfefferbaum R. L. Community Resilience as a Metaphor. Theory. Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*. 2008. No. 41(1-2). Pp. 127–150.
308. Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Ministry of Justice and Public Security. Support and Cooperation. A description of the total defence in

- Norway. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/support-and-cooperation.pdf> (дата звернення: 21.06.2021).
309. NZ Department of the Prime Minister and Cabinet. Annual report 2018/2019. URL: <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2019-10/dpmc-annual-report-2019.pdf> (дата звернення: 23.06.2021).
310. NZ Department of the Prime Minister and Cabinet. Annual report 2019/2020. URL: <https://www.civildefence.govt.nz/assets/Uploads/publications/dpmc-annual-report-2020.pdf> (дата звернення: 23.06.2021).
311. NZ Department of the Prime Minister and Cabinet. National Assessments Bureau. URL: <https://dpmc.govt.nz/our-business-units/national-security-group/national-assessments-bureau> (дата звернення: 22.06.2021).
312. NZ Department of the Prime Minister and Cabinet. National Risk Approach. URL: <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/national-security/national-risk-approach-0> (дата звернення: 22.06.2021).
313. NZ Department of the Prime Minister and Cabinet. National Security and Intelligence Priorities. URL: <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/national-security-and-intelligence/national-security-and-intelligence-priorities> (дата звернення: 22.06.2021).
314. NZ Department of the Prime Minister and Cabinet. National Security Group. URL: <https://dpmc.govt.nz/our-business-units/national-security-group> (дата звернення: 23.06.2021).
315. NZ Department of the Prime Minister and Cabinet. National Security System. Handbook. URL: <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/dpmc-nss-handbook-aug-2016.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).
316. OECD. Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience. *OECD/DAC Discussion Paper*. URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/41100930.pdf> (дата звернення: 15.06.2021).
317. OECD. Guidelines for Resilience Systems Analysis. Strasbourg: OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf> (дата звернення: 15.06.2021).
318. OECD. National policy frameworks on resilience in OECD countries. URL: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/national-policy-resilience-frameworks.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).

319. OECD. National Risk Assessment: A Cross Country Perspective. Paris : OECD Publishing, 2017. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287532-en> (дата звернення: 18.08.2021).
320. OECD. Overview Paper on Resilient Economies and Societies. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 6–7 May 2014. URL: [https://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)7-ENG.pdf](https://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)7-ENG.pdf) (дата звернення: 15.06.2021).
321. OECD. Resilience Systems Analysis. Learning & Recommendations report. URL: https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/SwedenLearning_Recommendationsreport.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
322. OECD. Resilient Cities Policy Highlights of the OECD Report (Preliminary version). URL: <https://www.mlit.go.jp/common/001136418.pdf> (дата звернення: 15.06.2021).
323. OECD. Risk and Resilience. URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/risk-resilience/> (дата звернення: 15.06.2021).
324. OECD. What does “resilience” mean for donors? An OECD factsheet. URL: <https://www.oecd.org/dac/May%2010%202013%20FINAL%20resilience%20PDF.pdf> (дата звернення: 15.06.2021).
325. OSCE. Disaster Risk Reduction. URL: <https://www.osce.org/occea/disaster-risk-reduction> (дата звернення: 16.06.2021).
326. OSCE. Improve transparency and institutions’ resilience in fight against corruption urge participants of 2020 OSCE Forum in Prague. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/463236> (дата звернення: 16.06.2021).
327. OSCE. Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach. 2014. URL: <https://www.osce.org/secretariat/111438?download=true> (дата звернення: 30.06.2021).
328. OSCE. Strengthening resilience of local communities to the presence of migrants. URL: <https://www.osce.org/secretariat/323471> (дата звернення: 16.06.2021).
329. Parsons T. Social Systems and the Evolution of Action Theory. New York : Free Press, 1977. 429 p.
330. Pfefferbaum B., Reissman D., Pfefferbaum R., Klomp R., Gurwitch R. Building resilience to mass trauma events. In *Doll L., Bonzo S., Sleet D., Mercy J. (Eds.). Handbook on Injury and Violence Prevention*. Springer, 2007. Pp. 347–358.

331. Polasky S., Carpenter S. R., Folke C., Keeler B. Decision-making under great uncertainty: environmental management in an era of global change. *Trends in Ecology and Evolution*. 2011. Vol. 26. Pp. 398–404. URL: https://www.researchgate.net/publication/51168974_Decision-making_under_great_uncertainty_Environmental_management_in_an_era_of_global_change (дата звернення: 17.08.2021).
332. Pollack J. H., Wood J. D. Enhancing Public Resilience to Mass-Casualty WMD Terrorism in the United States: Definitions, Challenges, and Recommendations / Defense Threat Reduction Agency, Advanced Systems and Concepts Office. 2010. URL: <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/resilience.pdf> (дата звернення: 13.03.2021).
333. President of the United States of America. National Security Strategy of the United States of America (2017). URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).
334. Prime Minister's Office, Japan. National Security Strategy. (Provisional translation). 2013. 17 Dec. URL: http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/NSS.pdf (дата звернення: 18.06.2021).
335. Prior T., Hagmann J. Measuring Resilience: Benefits and Limitations of Resilience Indices. SKI Focus Report 8 / Center for Security Studies (CSS). Zurich : ETH, 2012. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/173644/Focal-Report_-8-Measuring_Resilience_2013.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
336. Proag V. The concept of vulnerability and resilience. *Building Resilience 2014: 4th International Conference on Building Resilience (8–10 September 2014, Salford Quays, UK)*. *Procedia Economics and Finance*. No. 18. Pp. 369–376.
337. Pursiainen C., Rød B. (Eds.). Report of criteria for evaluating resilience. In *Improved risk evaluation and implementation of resilience concepts to Critical Infrastructure*. IMPROVER project. 2016. URL: https://www.researchgate.net/publication/320286600_Report_of_criteria_for_evaluating_resilience (дата звернення: 17.08.2021).
338. Rácz András. Russia's Hybrid War in Ukraine. Breaking the Enemy's Ability to Resist. URL: <https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2017/01/fiareport43.pdf> (дата звернення: 30.06.2021).
339. ReliefWeb Glossary of Humanitarian Terms. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf (дата звернення: 17.08.2021).

340. Rensel D. J. Resilience – A Concept. *Defense ARJ*. 2015. Vol. 22. No. 3. Pp. 294–324.
341. Republic of Estonia Ministry of Defence. National Security Concept. 2017. 22 p. URL: https://kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_security_concept_2017.pdf (дата звернення: 18.06.2021).
342. Resilience Alliance. Adaptive Management. URL: <https://www.resalliance.org/adaptive-mgmt> (дата звернення: 17.08.2021).
343. Resilience Alliance. Assessing resilience in social-ecological systems: Workbook for practitioners. Version 2.0. 2010. URL: https://www.resalliance.org/files/ResilienceAssessmentV2_2.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
344. Roepke W.-D., Thankey H. Resilience: the first line of defence. *NATO Review*. 2019. 27 Feb. URL: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html> (дата звернення: 10.06.2021).
345. Rogers P. Rethinking Resilience: Articulating Community and the UK Riots. *Politics*. 2013. Vol. 33. No. 4. Pp. 322–333.
346. Rose A. Defining and measuring economic resilience to disasters. *Disaster Prevention and Management*. 2004. No. 13. Pp. 307–314.
347. Rose A. Economic Resilience to Natural and Man-Made Disasters: Multidisciplinary Origins and Contextual Dimensions. *Environmental Hazards*. 2007. Vol. 7(4). Pp. 383–398.
348. Scott W. G. Organizational Theory: An Overview and an Appraisal. *Academy of Management Journal*. 1961 Vol. 4. No. 1. Pp. 7–26.
349. Security Studies An Introduction. (Edited by P. D. Williams, M. McDonald). 3rd edition. London: Routledge, 2018. 684 p. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315228358> (дата звернення: 17.08.2021).
350. Stockholm Resilience Centre. Resilience dictionary. URL: www.stockholmresilience.org/research/resilience-dictionary.html (дата звернення: 17.08.2021).
351. Swedish Civil Contingencies Agency. Building Resilience in the Nordic Region. A Swedish Perspective. URL: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28840.pdf> (дата звернення: 23.06.2021).
352. Tama J. Why Strategic Planning Matters to National Security. *Lawfare*. 2016. 6 Mar. URL: <https://www.lawfareblog.com/why-strategic-planning-matters-national-security> (дата звернення: 24.02.2021).

353. Tarry S. How does NATO support Allies' resilience and preparedness? URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184730.htm (дата звернення: 09.06.2010).
354. The Netherlands. Horizonscan Nationale Veiligheid 2019. Analistennetwerk Nationale Veiligheid. URL: <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-11/Horizonscan%20nationale%20veiligheid%202019.pdf> (дата звернення: 22.06.2021).
355. The Netherlands. National Coordinator for Security and Counterterrorism. Ministry of Justice and Security. Countering state threats. 2019. 06 Apr. URL: <https://english.nctv.nl/themes/state-threats/documents/publications/2019/04/06/countering-state-threats> (дата звернення: 21.06.2021).
356. The Netherlands. National Coordinator for Security and Counterterrorism. Ministry of Justice and Security. National Security Strategy 2019. URL: <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy> (дата звернення: 21.06.2021).
357. The Netherlands. National Risk Profile 2016. URL: https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/Dutch%20National%20Risk%20Profile%202016_english.pdf (дата звернення: 22.06.2021).
358. The Netherlands. The National Network of Safety and Security Analysts. URL: <https://www.rivm.nl/en/about-rivm/organisation/centre-for-environmental-safety-and-security/national-network-of-safety-and-security-analysts> (дата звернення: 22.06.2021).
359. The Netherlands. The National Network of Safety and Security Analysts. National Risk Assessment 2019. URL: <https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/18/dutch-national-risk-assessment> (дата звернення: 22.06.2021).
360. Thompson E. P. Beyond the cold war. London : Merlin Press, 1982. 36 p.
361. UK Cabinet Office, Civil Contingencies Secretariat. The role of Local Resilience Forums: A reference document. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62277/The_role_of_Local_Resilience_Forums_-_A_reference_document_v2_July_2013.pdf (дата звернення: 21.06.2021).
362. UK Cabinet Office. Preparation and planning for emergencies. The Resilience Capabilities Programme. Guidance. URL: <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme#history> (дата звернення: 18.06.2021).

363. UK Cabinet Office. Preparation and planning for emergencies. URL: <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-the-capabilities-programme> (дата звернення: 21.06.2021).
364. UK Cabinet Office. Sector resilience plans. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/sector-resilience-plans> (дата звернення: 18.06.2021).
365. UK Cabinet Office. Strategic National Framework on Community Resilience. 2011. URL: <https://www2.oxfordshire.gov.uk/cms/sites/default/files/folders/documents/fireandpublicsafety/emergency/StrategicNationalFramework.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).
366. UK Government. National Security Capability Review. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf (дата звернення: 21.06.2021).
367. UK Government. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review: A Secure and Prosperous United Kingdom. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478936/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_PRINT_only.pdf (дата звернення: 18.06.2021).
368. UK Government. Risk assessment: how the risk of emergencies in the UK is assessed. Guidance. URL: <https://www.gov.uk/guidance/risk-assessment-how-the-risk-of-emergencies-in-the-uk-is-assessed> (дата звернення: 22.06.2021).
369. UK Government. The National Security Strategy: A Strong Britain in an Age of Uncertainty. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf (дата звернення: 18.06.2021).
370. UK Ministry of Defence. Global Strategic Trends. The Future Starts Today. Sixth Edition. 2018. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf (дата звернення: 06.07.2021).
371. UK National Cyber Security Center. Growing positive security cultures. URL: <https://www.ncsc.gov.uk/blog-post/growing-positive-security-cultures> (дата звернення: 08.07.2021).
372. UK National Risk Register of Civil Emergencies. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/national-risk-register-of-civil-emergencies> (дата звернення: 23.06.2021).
373. UK Parliament. Civil Contingencies Act. 2004. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> (дата звернення: 21.06.2021).

374. UK Parliament. Memorandum from the Civil Contingencies Secretariat. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmdt fence/518-i/2011602.htm> (дата звернення: 21.06.2021).
375. Ullman R. Redefining Security. *International Security*. 1983. Vol. 8. No. 1. Pp. 129–153.
376. UNCTAD. The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a “whatever it takes” programme for the two-thirds of the world’s population being left behind. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/gds_tdr2019_covid2_en.pdf (23.06.2021).
377. UNDP. A Guide to the Vulnerability Reduction Assessment. 2008. URL: <https://www.adaptation-undp.org/resources/training-tools/users-guide-vulnerability-risk-assessment-english> (дата звернення: 18.08.2021).
378. UNDP. Human Development Report 1994. Oxford : Oxford University Press, 1994. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (дата звернення: 17.08.2021).
379. UNDP. UNDP Integrated Project Portfolio. Building Resilience: In response to the Syria Crisis: Regional Refugee & Resilience Plan (3RP) in Response to the Syria Crisis (SRP). URL: <https://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/library/CPR/building-resilience--in-response-to-the-syria-crisis-.html> (дата звернення: 14.06.2021).
380. UNDRR. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva, Switzerland, 2019. URL: https://gar.undrr.org/sites/default/files/reports/2019-05/full_gar_report.pdf (дата звернення: 18.08.2021).
381. UNESCO Office Bangkok and Regional Bureau for Education in Asia and the Pacific. Glossary of basic terminology on disaster risk reduction. 2010. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225784> (дата звернення: 17.08.2021).
382. UN-Habitat. City Resilience Profiling Programme. URL: <https://unhabitat.org/programme/city-resilience-profiling-programme> (дата звернення: 14.06.2021).
383. UNHCR. 2018–2019 Regional Refugee & Resilience Plan in Response to the Syria Crisis. URL: <https://www.unhcr.org/partners/donors/5a54c1957/2018-2019-regional-refugee-resilience-plan-response-syria-crisis.html> (дата звернення: 14.06.2021).
384. United Nations (UN) General Assembly. Document A/RES/71/256 New Urban Agenda. URL: <https://www.un.org/en/development/>

- desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf (дата звернення: 14.06.2021).
385. United Nations (UN) General Assembly. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. General Assembly Resolution A/RES/70/1. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf (дата звернення: 14.06.2021).
386. United Nations (UN) General Assembly. United Nations Millennium Declaration. General Assembly Resolution A/RES/55/2. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf (дата звернення: 14.06.2021).
387. United Nations (UN) Security Council. Resolution S/RES/2151(2014). URL: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151\(2014\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2151(2014)) (дата звернення: 14.06.2021).
388. United Nations (UN) Security Council. On threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts. Security Council Resolution S/RES/2341(2017). URL: [https://undocs.org/S/RES/2341\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2341(2017)) (дата звернення: 14.06.2021).
389. United Nations (UN) Security Council. On threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts. Security Council Resolution S/RES/2395(2017). URL: [https://undocs.org/S/RES/2395\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2395(2017)) (дата звернення: 14.06.2021).
390. United Nations (UN) Security Council. On threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts. Security Council Resolution S/RES/2396(2017). URL: [https://undocs.org/S/RES/2396\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2396(2017)) (дата звернення: 14.06.2021).
391. United Nations (UN). Agenda for Humanity. Annex to the Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2282agendaforhumanity.pdf> (дата звернення: 15.06.2021).
392. United Nations (UN). Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. World Conference on Disaster Reduction. 18–22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan. URL: <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf> (дата звернення: 14.06.2021).
393. United Nations (UN). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Adopted at the Third UN World Conference on Disaster Risk

- Reduction in Sendai, Japan, on March 18, 2015. URL: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030> (дата звернення: 13.06.2021).
394. United Nations (UN). The Paris Agreement. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (дата звернення: 14.06.2021).
395. United Nations (UN). United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience Towards a Risk-informed and Integrated Approach to Sustainable Development. URL: https://www.preventionweb.net/files/49076_unplanofaction.pdf (дата звернення: 14.06.2021).
396. United Nations (UN). Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World. Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation. World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama, Japan, 23–27 May 1994. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/161609> (дата звернення: 14.06.2021).
397. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Online glossary. URL: <https://www.undrr.org/terminology> (дата звернення: 17.08.2021).
398. United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR). UNISDR Terminology on disaster risk reduction. URL: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf (дата звернення: 01.07.2021).
399. US Department of Homeland Security. The 2014 Quadrennial Homeland Security Review. URL: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2014-qhsr-final-508.pdf> (дата звернення: 18.06.2021).
400. US Homeland Security Council. National Strategy for Homeland Security. URL: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf (дата звернення: 18.06.2021).
401. US National Intelligence Council. Global Trends 2040: A More Contested World. URL: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf (дата звернення: 02.07.2021).
402. Walker J., Cooper M. Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*. 2011. Vol. 42. No. 2. Pp. 143–160.
403. Walklate S., McGarry R., Mythen G. Searching for Resilience: A Conceptual Excavation. *Armed Forces & Society*. 2013. Vol. 40. Issue 3. Pp. 408–427.
404. Walsh-Dilley M., Wolford W. (Un)Defining resilience: subjective understandings of ‘resilience’ from the field. *Resilience*. 2015. No. 3:3. Pp. 173–182.

405. Walters C. J. *Adaptive Management of Renewable Resources*. New York : McGraw Hill, 1986. 374 p.
406. Waters T. Politics as a vocation. In *Weber's Rationalism and Modern Society*, edited and translated by Tony Waters and Dagmar Waters. Palgrave MacMillan, 2015. URL: https://www.researchgate.net/publication/305279035_Politics_as_a_Vocation_by_Max_Weber_in_Weber's_Rationalism_and_Modern_Society_edited_and_translated_by_Tony_Waters_and_Dagmar_Waters (дата звернення: 12.05.2021).
407. Wet veiligheidsregio's. 2010. 11 Feb. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2019-01-01> (дата звернення: 21.06.2021).
408. Wilson G. *Community Resilience and Environmental Transitions*. London : Routledge, 2012. 272 p.
409. World Economic Forum (WEF). Building National Resilience to Global Risks: Special Report. In *The Global Risks 2013: Report, 8th edition*. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
410. World Economic Forum (WEF). Building Resilience in Manufacturing and Supply Systems in the COVID-19 context and beyond: Latin America Perspectives. Regional insight. 2020. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Resilience_in_manufacturing_and_supply_systems_LATAM_2020.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
411. World Economic Forum (WEF). Building Resilience in Nepal through Public-Private Partnerships. Global Agenda Council on Risk & Resilience: Report. URL: http://www3.weforum.org/docs/GAC15_Building_Resilience_in_Nepal_report_1510.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
412. World Economic Forum (WEF). Cyber Resilience Playbook for Public-Private Collaboration. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Cyber_Resilience_Playbook.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
413. World Economic Forum (WEF). Global Future Councils Nominations 2020–2021 Terms. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_2020_2021_GFC_Concept_Note.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
414. World Economic Forum (WEF). Pathways to Resilience. In *The Global Risks 2016: Report, 11th edition*. URL: http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
415. World Economic Forum (WEF). Principles for Strengthening Global Cooperation. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Action_Group_Principles_2021.pdf (дата звернення: 08.07.2021).

416. World Economic Forum (WEF). Resilience Insights: The Global Agenda Council on Risk & Resilience. URL: http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GAC16_Risk_Resilience_Insights.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
417. World Economic Forum (WEF). Systems of Cyber Resilience: Secure and Trusted FinTech. 2020. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Systems_Cyber_Resilience_2020.pdf (дата звернення: 15.06.2021).
418. World Economic Forum (WEF). The Global Risks 2014: Report, 9th Edition. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf (дата звернення: 18.08.2021)
419. World Economic Forum (WEF). The Global Risks 2021: Report, 16th Edition. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf (дата звернення: 17.06.2021).
420. World Humanitarian Summit (WHS). Grand Bargain. URL: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain> (дата звернення: 14.06.2021).
421. Zebrowski C. The nature of resilience. *Resilience*. 2013. No. 1:3. Pp. 159–173.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Стан виконання основних стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»

| Стратегічні індикатори реалізації Стратегії | Цільовий показник | Фактичний результат | |
|---|--|---|------------------|
| | | 2019 р. | 2020 р. |
| Рейтинг Світового банку Doing Business, <i>місце</i> | ТОП 30 | 71 | 64 |
| Глобальний індекс конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму (WEF), <i>місце</i> | ТОП 40 | 85 | дані відсутні |
| Рейтинг Standard and Poors за зобов'язаннями в іноземній валюті, <i>категорія</i> | Не нижче інвестиційної категорії «BBB» | «B» | «B» |
| ВВП (за ПКС) на одну особу (за розрахунками Світового банку), <i>дол. США</i> | 16 000 | 13 350,5 | 13 056,7 |
| Чисті надходження в 2015–2020 рр. прямих іноземних інвестицій у національну економіку (за даними Світового банку), <i>млрд дол. США</i> | < 40 | 18 | дані відсутні |
| Індекс сприйняття корупції Transparency International | ТОП 50 | 120 | 122 |
| Середня тривалість життя людини (за розрахунками Світового банку) | підвищити на 3 роки | зростання менше ніж на 1 рік з 2015 до 2019 рр. | дані відсутні |

Закінчення дод. 1

| Стратегічні індикатори реалізації Стратегії | Цільовий показник | Фактичний результат | |
|---|----------------------|---------------------|------------------|
| | | 2019 р. | 2020 р. |
| Глобальний індекс конкурентоспроможності у боротьбі за таланти INSEAD, <i>місце</i> | ТОП 30 | 63 | 66 |
| Рівень довіри громадян до органів правопорядку (за даними Центру Разумкова), % | 70 | 43...61 | 37...63 |
| Рівень довіри експертного середовища до органів суду (за даними Програми USAID з реформування сектору юстиції «Нове правосуддя»), % | 70 | 41* | 27 |
| Енергоємність ВВП у нафтовому еквіваленті на 1000 дол. ВВП (за даними Міжнародного енергетичного агентства) | 0,2 т | 0,25 т* | дані відсутні |
| Питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, % | не менше ніж 65 | 21 | 21 |
| Відношення дефіциту держбюджету України до ВВП (за даними МВФ), % | не більше як 3 | 2,3 | 5,2 |
| Відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП (за даними МВФ), % | не перевищує 60 | 49 | 60 |
| Витрати на національну безпеку і оборону, % від ВВП | не менше ніж 3 | 5,5 | 5,9 |

Примітка: * – дані за 2018 р.

Джерело: складено авторкою за даними: Держкомстату України, Мінфіну України, МВФ, ВЕФ, Світового банку, Міжнародного енергетичного агентства, Центру Разумкова, Програми USAID з реформування сектору юстиції «Нове правосуддя», INSEAD, Standard and Poors, Transparency International.

Засновані на міжвідомчій співпраці загальнодержавні системи України у сфері реагування на загрози та надзвичайні ситуації

| Мета | Підсистеми/особливості організації | Основні завдання |
|--|--|--|
| Єдина державна система цивільного захисту України | | |
| Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в мирний час та в особливий період | <p>Функціональні й територіальні підсистеми.</p> <p><i>Основні суб'єкти:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) постійні органи управління цивільного захисту (КМУ, ДСНС та її територіальні органи, уповноважені центральні органи виконавчої влади, місцеві держадміністрації, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, організацій та ін.); 2) координаційні органи (Державна, регіональні, місцеві та об'єктові комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій); 3) сили цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем | <p>Реалізація заходів щодо:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) забезпечення готовності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання й реагування на надзвичайні ситуації; б) запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; в) забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат. <p>Опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, прогнозування та оцінювання наслідків надзвичайних ситуацій, визначення потреби в силах, засобах, матеріальних і фінансових ресурсах.</p> <p>Навчання населення поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації.</p> <p>Поширення інформації з питань захисту населення й територій від наслідків надзвичайних ситуацій, оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку й ужиті заходи.</p> |

Продовження дод. 2

| Мета | Підсистеми/особливості організації | Основні завдання |
|--|---|--|
| | | <p>Створення, раціональне збереження та використання резерву матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для запобігання й реагування на надзвичайні ситуації.</p> <p>Захист населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення населення, яке постраждало, тощо</p> |
| Загальнодержавна система боротьби з тероризмом | | |
| <p>Запобігання, реагування та припинення терористичних актів, мінімізація їх наслідків</p> | <p>Функціональна й територіальна підсистеми.</p> <p><i>Основні суб'єкти:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) територіальної підсистеми – координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ та їх штаби; 2) функціональної підсистеми – структурні підрозділи суб'єктів боротьби з тероризмом та Міжвідомча координаційна комісія Антитерористичного центру при СБУ | <p>Запобігання терористичній діяльності, у т. ч. забезпечення своєчасності виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню терористичних актів.</p> <p>Інформування населення про рівні загроз або вчинення терористичного акту.</p> <p>Забезпечення безпеки об'єктів можливих терористичних посягань</p> |
| Національна система кібербезпеки України | | |
| <p>Забезпечення кібербезпеки, криптографічного, технічного та іншого захисту національних інформаційних ресурсів, кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, а також взаємодії з питань</p> | <p>Створена за функціональним принципом, розподіла на підсистеми відсутній, не визначені особливості функціонування на територіальному рівні.</p> | <p>Забезпечення координації діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки та спільного захисту від кіберзагроз.</p> <p>Забезпечення створення та функціонування Національної телекомунікаційної мережі, упровадження організаційно-технічної моделі кіберзахисту.</p> |

| Мета | Підсистеми/особливості організації | Основні завдання |
|--|---|---|
| кібербезпеки органів державної влади та органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, наукових установ, освітніх закладів, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та/або є власниками (розпорядниками) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури | <p><i>Основні суб'єкти системи:</i></p> <p>ДССЗЗІ, Національна поліція України, СБУ, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України, розвідувальні органи, НБУ</p> | <p>Запобігання, виявлення та реагування на кіберінциденти та кібератаки, усунення їх наслідків.</p> <p>Інформування про кіберзагрози та відповідні методи захисту від них.</p> <p>Забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від кримінальних протиправних посягань у кіберпросторі.</p> <p>Здійснення заходів із запобігання, виявлення, припинення та розкриття кіберзлочинів.</p> <p>Поширення знань про безпеку в кіберпросторі.</p> <p>Протидія кібертероризму та кібершпигунству.</p> <p>Ужиття заходів щодо забезпечення готовності об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів тощо</p> |

Система забезпечення обороноздатності держави

| | | |
|--|--|--|
| Забезпечення готовності та здатності всіх складників сектору безпеки і оборони України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, єдиної системи цивільного захисту, національної економіки до переведення за необхідності з мирного на воєнний стан та відсічі збройній агресії, ліквідації збройного конфлікту, а також готовності населення й території держави до оборони | <p>Утворена за функціональним принципом. Визначено особливості організації територіальної оборони.</p> <p><i>Основні суб'єкти:</i></p> <p>1) у сфері забезпечення обороноздатності, а також координації відповідної діяльності в Україні: Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України;</p> | <p>Підготовка до оборони, у т. ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • прогнозування та оцінювання воєнної небезпеки і воєнної загрози; • формування та реалізація воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави; • удосконалення структури, уточнення завдань і функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, забезпечення необхідної чисельності їх особового складу, а також їх розвиток, підготовка і підтримання на належному рівні боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави, планування їх застосування; |
|--|--|--|

Продовження дод. 2

| Мета | Підсистеми/особливості організації | Основні завдання |
|-------------|---|--|
| | <p>2) на територіальному рівні у сфері забезпечення обороноздатності: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети, а також військові комісаріати</p> | <ul style="list-style-type: none"> • розвиток військово-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах; • здійснення заходів з планування та підготовки руху опору; • забезпечення готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань цивільного захисту в особливий період; • створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів; • забезпечення охорони державного кордону України; • здійснення заходів із кібероборони для захисту суверенітету держави та забезпечення її обороноздатності, запобігання збройному конфлікту та відсічі збройній агресії; • розвиток територіальної оборони тощо; • відсіч збройній агресії проти України. <p>Завдання територіальної оборони:</p> <ul style="list-style-type: none"> • охорона та захист державного кордону; |

| Мета | Підсистеми/особливості організації | Основні завдання |
|------|------------------------------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); • охорона та оборона важливих об'єктів і комунікацій; • боротьба з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; • підтримання правового режиму воєнного стану |

Система екстреної медичної допомоги

| | | |
|---|---|---|
| <p>Забезпечення організації та реалізації комплексу заходів, спрямованих на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, у т. ч. під час виникнення надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків</p> | <p>Утворена за функціональним принципом. Визначено особливості організації та забезпечення діяльності системи на територіальному рівні.</p> <p><i>Основні суб'єкти системи:</i> заклади охорони здоров'я та їх структурні одиниці (центри екстреної медичної допомоги та медичні катастроф, станції екстреної (швидкої) медичної допомоги, бригади екстреної (швидкої) медичної допомоги, відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги), які забезпечують організацію та надання екстреної медичної допомоги</p> | <p>Надання доступної, безоплатної, своєчасної та якісної екстреної медичної допомоги, у т. ч. під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.</p> <p>Забезпечення медико-санітарного супроводу масових заходів та заходів за участю осіб, стосовно яких здійснюється державна охорона.</p> <p>Забезпечення взаємодії з аварійно-рятувальними підрозділами міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади під час виникнення надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків</p> |
|---|---|---|

Джерело: [122] (з доопрацюванням авторки).

АНКЕТА ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ САМООЦІНЮВАННЯ З ПИТАНЬ СТІЙКОСТІ

.....
.....
.....
(назва установи)

I. Аналіз безпекової ситуації

1. Які основні показники (індикатори) стану безпеки в галузі (сфері відповідальності)?

.....
.....
.....
.....

2. Ці показники станом на поточний час виходять за межі критичних значень або наближаються до них?

ТАК

НІ

(Якщо відповідь НІ, перейдіть до п. 4 анкети.)

3. Якщо показники вийшли за межі критичних значень, що спричинило таку ситуацію?

.....
.....
.....
.....

4. Чи має поточна ситуація в галузі (сфері відповідальності) тенденцію до погіршення?

ТАК

НІ

5. Які чинники можуть погіршити поточну ситуацію?

.....

.....

.....

.....

6. Яка загроза є найбільшою для галузі (сфери відповідальності)?

.....

.....

.....

(У разі, якщо загроз більше ніж одна, розгляньте пп. 7–11 у розрізі кожної загрози окремо.)

7. Які цільові групи/об'єкти є найбільш уразливими до впливу виявленої загрози?

.....

.....

.....

.....

8. Якими можуть бути найбільш масштабні негативні наслідки вияву загрози для визначених у п. 7 цільових груп? *(Надайте відповіді щодо кожної цільової групи.)*

.....

.....

.....

.....

9. Які чинники найбільш негативно впливають на здатність найуразливіших цільових груп/об'єктів опиратися дії загрози?

.....

.....

.....

.....

10. Які цільові групи/об'єкти мають найвищу здатність самостійно протидіяти загрозі з допустимими втратами функціональності?

.....

.....

.....

.....

11. Чи визначені показники та межі допустимих втрат у галузі (сфері відповідальності) у розрізі цільових груп/об'єктів?

ТАК

НІ

II. Аналіз спроможностей

(Відповіді на всі запитання розділу доцільно надавати в розрізі окремих державних установ і підприємств, які підпорядковуються міністерству (відомству). Відповіді на запитання 1–11 потрібно надавати щодо кожної виявленої загрози окремо.)

Зазначте вид загрози

1. Оцініть рівень достатності основних ресурсів для протидії виявленій загрозі й поставте позначку навпроти кожного виду ресурсів у відповідній комірці таблиці.

| | <i>відповідає визначеній нормі</i> | <i>недостатньо</i> | <i>критично мало</i> |
|-------------|------------------------------------|--------------------|----------------------|
| людські | | | |
| матеріальні | | | |
| фінансові | | | |

2. Чи існують неврегульовані правові питання в галузі (сфері відповідальності), які ускладнюють реагування на виявлену загрозу?

ТАК

НІ

Якщо відповідь ТАК, нижче зазначте, які саме.

.....

.....

.....

3. Чи існують нерегульовані організаційні питання в галузі (сфері відповідальності), які ускладнюють реагування на виявлену загрозу?

ТАК

НІ

Якщо відповідь *ТАК*, нижче зазначте, які саме.

.....

.....

.....

4. Чи проводилися навчання, тренування з питань реагування на різних етапах на виявлену загрозу або розвиток відповідної кризової ситуації?

ТАК

НІ

5. Чи добре розуміють усі залучені суб'єкти реагування на виявлену загрозу порядок спільних дій та сферу своєї відповідальності?

ТАК

НІ

6. Визначте найбільш проблемні питання у сфері міжвідомчої взаємодії щодо протидії виявленій загрозі.

.....

.....

.....

.....

7. Чи добре поінформовано населення про можливі вияви загрози або настання кризової ситуації?

ТАК

НІ

8. Чи добре поінформовано населення про порядок дій у разі вияву загрози чи настання кризової ситуації?

ТАК

НІ

9. Чи налагоджені постійні двосторонні канали комунікації між міністерством (відомством) і населенням з питань реагування на кризову ситуацію?

ТАК НІ

10. Чи налагоджені постійні двосторонні канали комунікації з питань взаємодії та реагування на кризову ситуацію між міністерством (відомством) та

| | | |
|--|------------------------------|-----------------------------|
| іншими уповноваженими державними органами | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| підвідомчими підприємствами, установами та організаціями | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

11. Чи сформовані необхідні (нормативні) резерви основних ресурсів?

| | | |
|--------------|------------------------------|-----------------------------|
| людських | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| матеріальних | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| фінансових | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

12. Зазначте час, протягом якого можуть бути задіяні додаткові (резервні) ресурси?

.....

.....

.....

.....

.....

13. Чи визначені резервні приміщення, куди можуть бути тимчасово переміщені державні установи, стратегічні підприємства за відсутності можливості використовувати основні?

ТАК НІ

14. Чи існують альтернативні джерела живлення для електрообладнання державної установи, підприємства на випадок, якщо не буде можливості використовувати основні?

| | |
|------------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
|------------------------------|-----------------------------|

15. Чи створено на випадок кризової ситуації мінімально необхідний резерв:

| | | |
|---------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| засобів індивідуального захисту людей | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| питної води | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| продуктів харчування | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

16. Чи визначені альтернативні можливості транспортно-логістичного забезпечення співробітників державної установи або підприємства на випадок унеможливлення використання основних?

| | |
|------------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
|------------------------------|-----------------------------|

17. Зазначте час, протягом якого можуть бути задіяні додаткові (резервні) потужності державної установи (підприємства)?

.....

.....

.....

.....

18. Чи існує можливість у разі настання кризової ситуації забезпечити населення з альтернативних джерел:

| | | |
|-----------------------|------------------------------|-----------------------------|
| питною водою | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| продуктами харчування | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| електроенергією | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

19. Чи визначені приміщення, де можуть бути розміщені:

| | | |
|--|-------------------------------------|------------------------------------|
| тимчасово переміщені особи | <input type="checkbox"/> TAK | <input type="checkbox"/> HI |
| медичні заклади | <input type="checkbox"/> TAK | <input type="checkbox"/> HI |
| особи, які постраждали внаслідок кризової ситуації | <input type="checkbox"/> TAK | <input type="checkbox"/> HI |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

20. Чи забезпечують наявні системи зв'язку надійне та безпечне передавання важливої інформації?

TAK **HI**

21. Чи забезпечують наявні системи кібербезпеки надійний рівень захисту?

TAK **HI**

22. Чи мають працівники державної установи або підприємства засоби для роботи в дистанційному режимі:

| | | |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|
| мобільні технічні засоби для роботи з інформацією | <input type="checkbox"/> TAK | <input type="checkbox"/> HI |
| засоби цивільного зв'язку | <input type="checkbox"/> TAK | <input type="checkbox"/> HI |
| засоби захищеного зв'язку | <input type="checkbox"/> TAK | <input type="checkbox"/> HI |
| інші необхідні технічні засоби (зазначте, які саме): | <input type="checkbox"/> TAK | <input type="checkbox"/> HI |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

23. Чи створені умови для роботи працівників державної установи з інформацією з обмеженим доступом у дистанційному або іншому неформальному режимі?

TAK **HI**

24. Чи визначений порядок екстреної евакуації:

| | | |
|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| населення | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| стратегічних підприємств | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| державних установ | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

25. Чи існують протоколи скоординованих дій у випадку настання кризової ситуації?

| | |
|------------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
|------------------------------|-----------------------------|

26. Чи розроблені сценарні прогнози можливого розвитку кризової ситуації:

| | | |
|---------------|------------------------------|-----------------------------|
| оптимістичний | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| песимістичний | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
| оптимальний | <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |

(Поставте позначки у відповідних комірках таблиці.)

27. Чи розроблені альтернативні стратегії реагування на кризову ситуацію?

| | |
|------------------------------|-----------------------------|
| <input type="checkbox"/> ТАК | <input type="checkbox"/> НІ |
|------------------------------|-----------------------------|

Джерело: розроблено авторкою.

Наукове видання

Ольга Олександрівна РЕЗНІКОВА

ORCID: 0000-0003-4126-4304

**НАЦІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ
В УМОВАХ МІНЛИВОГО
БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА**

Монографія

Редагування, коректура *Т. В. Карбовнича*
Дизайн та верстка *П. В. Резніков*

Формат 60x90/16. Ум. друк. арк. 29,7.
Наклад ___ прим. Зам. № _____

Видання підготовлено до друку
в Національному інституті стратегічних досліджень
вул. Пирогова, 7-а, м. Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
<http://www.niss.gov.ua>



Резнікова Ольга Олександрівна –

завідувач відділу проблем стратегічного планування центру безпечових досліджень Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук за спеціальністю 08.04.01 – Фінанси, грошовий обіг і кредит (2001), старший науковий співробітник за спеціальністю 21.04.01 – Економічна безпека держави (економічні науки) (2014), заслужений економіст України (2008).

Працювала в Міністерстві фінансів України, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, з 2010 р. працює в Національному інституті стратегічних досліджень. Уперше в Україні розпочала дослідження національної стійкості. Авторка наукових і аналітичних публікацій з питань забезпечення національної безпеки. Брала участь у підготовці аналітичних матеріалів для Президента України, РНБО України, Кабінету Міністрів України, проєктів нормативно-правових актів України, зокрема Стратегії національної безпеки України (2015, 2020), Концепції забезпечення національної системи стійкості (2021), Закону України «Про національну безпеку України» (2018) та ін.

Коло наукових інтересів: національна безпека і стійкість, стратегічне планування і прогнозування, методологія оцінювання ризиків та стану національної безпеки і стійкості, кризове управління, протидія гібридним загрозам, культура безпеки, освіта у сфері національної безпеки і стійкості, тенденції глобального розвитку та міжнародної безпеки.

У творчому доробку авторки понад 70 наукових праць.