

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Сумський державний університет
Факультет іноземної філології та соціальних комунікацій
Кафедра психології, політології та соціокультурних технологій

«До захисту допущено»
Завідувач кафедри

(підпис) (Ім'я та ПРІЗВИЩЕ)
« ____ » _____ 20__ р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на здобуття освітнього ступеня магістр
зі спеціальності 052 «Політологія»
освітньо-професійної програми «Політичні технології та аналітика»
на тему: «Забезпечення національної стійкості України на рівні регіонів та
територіальних громад»
здобувача групи ПТ.м-31 Гладуша Владислава В'ячеславовича

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело.

_____ Владислав ГЛАДУШ

Керівник: заступник завідувача кафедри з міжнародної діяльності, кандидат
політичних наук, доцент Микола НАЗАРОВ _____

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	3
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ.....	9
1.1. Концепт стійкості: національна, соціальна та індивідуальна стійкість .	9
1.2. Джерельна база та методологія дослідження національної стійкості ..	14
1.3. Обґрунтування необхідності забезпечення національної стійкості держави	19
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ НА РІЗНИХ РІВНЯХ	25
2.1. Історичні аспекти забезпечення національної стійкості України	25
2.2. Правова база забезпечення національної стійкості України	28
2.3. Інструментарій забезпечення національної стійкості на регіональному й місцевому рівнях	36
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ.....	40
3.1. Війна як виклик національній стійкості України на усіх рівнях	40
3.2. Можливості використання іноземного досвіду посилення національної стійкості.....	45
3.3. Перспективи формування нової моделі національної стійкості на регіональному рівні та територіальних громад	54
ВИСНОВКИ.....	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	67
ДОДАТКИ.....	73

АНОТАЦІЯ

Темою кваліфікаційної роботи на здобуття ступеня магістра є «Забезпечення національної стійкості України на рівні регіонів та територіальних громад». Дана робота розглядає формування системи забезпечення національної стійкості на регіональному рівні в Україні в умовах воєнного стану.

Формування й реалізація політики держави у сфері забезпечення національної стійкості розглядається як об'єкт дослідження. Предметом дослідження є формування системи забезпечення національної стійкості в Україні в умовах воєнного стану.

У роботі розглянуті теоретичні засади забезпечення національної стійкості держави; виявлені особливості забезпечення національної стійкості України на різних рівнях; оцінені проблемні аспекти й перспективи забезпечення національної стійкості України.

Результатом проведеного дослідження стало надання рекомендацій щодо перспектив формування нової моделі національної стійкості на регіональному рівні та територіальних громад.

Ключові слова: національна стійкість, регіональний рівень, громади, воєнний стан, реформа самоврядування.

ANNOTATION

The topic of the qualification work for obtaining a master's degree is «Ensuring the national resilience of Ukraine at the level of regions and territorial communities». This work examines the formation of a system of ensuring national stability at the regional level in Ukraine under war conditions.

The formation and implementation of state policy in the field of ensuring national resilience is considered as an object of research. The subject of the study is the formation of a system for ensuring national resilience in Ukraine under war conditions.

The paper examines the theoretical principles of ensuring the national resilience of the state; identified features of ensuring national resilience of Ukraine at various levels; evaluated problematic aspects and prospects of ensuring national resilience of Ukraine.

The result of the conducted research was the provision of recommendations regarding the prospects for the formation of a new model of national resilience at the regional level and territorial communities.

Key words: national resilience, regional level, communities, martial law, self-government reform.

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасному світі спостерігаються значні перетворення, що впливають на майже усі аспекти суспільного життя. Зростання антропогенного впливу на екологію, поширення нових інфекційних захворювань, акцентування змін клімату, а також стрімкий розвиток Четвертої промислової революції та прогрес у дематеріалізації виробництва визначають сьогодення. Глобальне безпекове середовище нині нестабільне та непередбачуване, із посиленням розкладом міжнародної системи стратегічної стабільності, зростанням міждержавної конкуренції та виникненням нових конфліктів, які ускладнюються з кожним разом.

Зміцнення національної стійкості може стати ключем до ефективного вирішення сучасних викликів. Розробка та впровадження відповідної державної політики дозволяють адекватно реагувати на загрози різної природи, включаючи гібридні, адаптуватися до раптових змін у безпековому середовищі, забезпечувати стабільність держави до, під час і після кризи, а також швидко відновлювати баланс. Загалом це допомагає вистояти в складних обставинах і звести до мінімуму можливі втрати.

Це досягається шляхом забезпечення готовності держави та суспільства до реагування на загрози, оперативного виявлення слабких місць, адаптивного управління, ефективного кризового менеджменту, координації на всіх рівнях, створення запасів і альтернативних стратегій, планування заходів і впровадження універсальних дій, поширення важливих знань і налагодження комунікацій, а також раціонального використання ресурсів. Все вищезазначене встановлює пріоритетні напрямки для створення системи національної стійкості в Україні, яку потрібно ще сформулювати.

На сьогодні Україна стикається з різноманітними загрозами, як зовнішніми, так і внутрішніми. Особливе занепокоєння викликають гібридні загрози, що є складними для ідентифікації та координуються в багатьох сферах, що є великою небезпекою для держави та громадян. Боротьба з такими

загрозами вимагає значних фінансових, технічних та людських ресурсів, які обмежені для багатьох країн, особливо для України, що зазнала значних втрат через агресію Російської Федерації.

У сучасних умовах необхідно розвивати та адаптивно керувати потенціалом стійкості держави та суспільства. Україна вже застосовує окремі механізми національної стійкості, але потрібна більш системна реалізація зі змінами у формуванні безпекової політики, удосконаленням організаційно-правової бази, взаємодією різних загальнодержавних систем та забезпеченням належної координації між різними органами влади та громадськістю.

Розвиток системи національної стійкості дозволить зміцнити адаптивне управління відповідно до встановлених цілей та критеріїв. Головним є не створення нових органів, а зміцнення існуючих установ і створення міцних зв'язків між учасниками національної стійкості, впровадження нових підходів у мисленні, розвиток культури безпеки, консолідація суспільства, та формування відповідальності та взаємодопомоги.

Визначення відповідної моделі для забезпечення національної стійкості залежить від специфічних потреб країни, її участі в різних міжнародних організаціях та альянсах, а також інших важливих чинників. Зарубіжний досвід у цій області показує значну різноманітність. Відсутня така модель, яка б підходила всім однаково добре, а ті практики та механізми, які виявилися ефективними в деяких країнах, можуть бути неадекватними для інших. Аналізуючи досвід інших націй і настанови провідних міжнародних організацій, можна адаптувати найкращі світові практики до національних особливостей та інтересів українського розвитку та суспільства. Одночасно, ґрунтовний науковий підхід до вибору фундаментальних принципів, моделей і механізмів знизить ризик помилок у створенні і впровадженні складних нових проєктів, зокрема в створенні системи національної стійкості в Україні.

Стан вивчення теми. Вивчення питань різноманітності та трансформації концепції "стійкості" привернуло увагу багатьох дослідників, включаючи Дж. М. Андеріс, К. Вічі, В. Волфорд, М. Волш-Ділей, М. Купер,

П. Мартін-Брін, Ф. Норріс, Б. Пффербаум, Р. Пффербаум, С. Стівенс, Дж. Уолкер та інших. Окремі наукові та громадські організації також проводили відповідні дослідження, серед яких виділяється Інститут суспільної і регіональної стійкості (CARRI).

За останні роки значно зросла кількість прикладних досліджень у різних галузях, які сприяють зміцненню національної стійкості. Вони включають аналіз досвіду різних країн у національному розвитку стійкості, зокрема через застосування специфічних механізмів у різних секторах, як економічний, енергетичний, фінансовий та інші, а також взаємодію різних суб'єктів суспільних відносин. Важливі зарубіжні дослідження здійснили 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, а також учені з України, такі як А. Бойко, Д. Дубова, В. Копчак, М. Самуся, О. Суходолі, О. Покальчук та інші.

Метою дослідження є систематизація й узагальнення даних щодо забезпечення національної стійкості України на рівні регіонів та територіальних громад. Вказана мета передбачає вирішення таких науково-дослідницьких завдань:

- розглянути теоретичні засади забезпечення національної стійкості держави;
- виявити особливості забезпечення національної стійкості України на різних рівнях;
- оцінити проблемні аспекти й перспективи забезпечення національної стійкості України.

Об'єкт дослідження - формування й реалізація політики держави у сфері забезпечення національної стійкості.

Предмет дослідження - формування системи забезпечення національної стійкості в Україні за умов війни.

Методи дослідження. У роботі були використані такі методологічні підходи і методи дослідження як аналіз, синтез, системний підхід, системно-

структурний, структурно-функціональний, сходження від абстрактного до конкретного, індукції та дедукції, історичний, логічний тощо. Вказане дозволило сформулювати теоретичну й практичну основу дослідження.

Практичне значення дослідження полягає у тому, що матеріали цієї роботи можуть бути використані у ході підготовки ряду проєктів нормативно-правових документів України, зокрема проєкту Концепції забезпечення національної системи стійкості, а також підготовки аналітичних доповідей Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» тощо.

Структура роботи. Структурно дана робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку джерел і літератури, а також додатків.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВИ

1.1. Концепт стійкості: національна, соціальна та індивідуальна стійкість

В останні роки термін «стійкість» набув широкого поширення у різноманітних контекстах та значеннях, що підкреслює необхідність з'ясувати його суть як міждисциплінарного концепту, виділити ключові особливості та розрізнити його від інших явищ. У контексті глобальних безпекових викликів і песимістичних прогнозів на майбутнє дослідження "стійкості" у контексті національної безпеки стає особливо актуальним. Особливе значення тут має системний підхід до розбудови національної стійкості, з основними принципами, критеріями, процесами та механізмами її забезпечення.

Наукове вивчення «стійкості» (англ. *resilience*) триває давно і воно охоплює багато наукових галузей та об'єктів, пропонуючи різні визначення цього терміна та методики його забезпечення. Спочатку "стійкість" з'явилася в технічних дисциплінах, де вона описувала фізичні явища, наприклад, здатність матеріалів або механізмів накопичувати енергію та витримувати навантаження без руйнування. Згодом вона була використана в психології для опису властивостей особистості, що допомагають зберігати стабільність під тиском, в екології як здатність екосистем відновлюватися після катастроф, та в соціальних відносинах.

Поняття «стійкість» є багатогранним і застосовується у широкому спектрі сфер із різними відтінками значення. Зокрема, вживаються термінологічні вирази як «корозійна стійкість металів», «стійкість будівель», «психологічна стійкість особистості», «стійкість міської інфраструктури проти природних катастроф», «стійкість суспільства до терористичних атак» та «стійкість комп'ютерних систем проти хакерських нападів». У кожному з цих випадків вирішальним є саме поняття «стійкості», хоча воно асоціюється з різними процесами. Глибокий аналіз дозволяє знайти спільні риси у всіх цих випадках.

Багато дослідників зосередили свою увагу на питаннях розмаїття визначень та трансформації концепції «стійкість», включаючи П. Мартіна-Бріна та Дж. Андеріса [49], М. Волша-Ділея та В. Волфорда [62], Дж. Уолкера та М. Купера [61], а також Ф. Норріса, С. Стівенса, Б. Пфефербаума, К. Вічі та Р. Пфефербаума [51] та інших. Їхні праці розглядають "стійкість" як об'єкт дослідження, а не просто як контекст для визначення дослідницьких рамок. Вони вказують на високу популярність цих досліджень та відсутність універсального визначення "стійкості" у світі.

Дослідники Інституту суспільної і регіональної стійкості прийшли до висновку, що серед множини визначень «стійкості» складно виділити одне ідеальне, кожне з яких має свою специфіку і внесок у розвиток різних областей знань та міждисциплінарних досліджень стійкості. Експерти інституту підкреслюють важливість відображення способу застосування цього терміну у його визначенні [38].

Також зазначено, що проведення лише семантичного аналізу терміну «стійкість», навіть із застосуванням сучасних технологій, як-от Big Data, недостатньо для повного розуміння його значення у різних сферах або для розробки системних заходів та політики. Важливим є комплексне дослідження, яке дозволяє встановити закономірності та зв'язки, які пов'язують стійкість із характеристиками, процесами та іншими поняттями у даній сфері, для визначення загальних характеристик концепту стійкості та його проявів у досліджуваній сфері.

Досліджуючи різноманітні наукові методики для визначення терміну "стійкість", можна зазначити, що декілька аспектів критично важливі для його осмислення та подальшого теоретичного оформлення:

- область дослідження;
- об'єкт аналізу стійкості;
- зовнішні чинники або впливи, яким повинен протистояти об'єкт;
- ціль забезпечення стійкості об'єкта;
- зацікавлені сторони у досягненні цієї мети;

– суб'єкти або фактори, які можуть впливати на здобуття таких результатів.

На основі аналізу вказаних наукових робіт, а також глосаріїв з тематики стійкості, розроблених різними дослідницькими інститутами, зокрема Стокгольмським центром стійкості [54], Альянсом стійкості [44], Міжнародним інститутом з питань відновлення після катастроф (DRI) [39], а також роботами інших авторів, можна узагальнити, що стійкість визначається як реакція об'єкта на певні зовнішні подразники та його здатність адаптуватися до них, не втрачаючи своєї функціональності.

Із проведених досліджень випливає, що концепт стійкості є багатозначним і специфічним у різних галузях та часто суперечливим у методах реалізації.

Вчені П. Мартін-Брін і Дж. М. Андеріс вважають, що широке застосування поняття "стійкість" не передбачає його уніфікацію в галузях, де його використовують, і різні дослідники застосовують різні методик, підходи та бази даних у своїх дослідженнях [39].

Інші дослідники, такі як М. Волш-Ділей та В. Волфорд, вважають, що існуючі визначення і концептуалізація «стійкості», а також їх застосування в практиці, не є об'єктивними та ґрунтуються на різних припущеннях. Ця "нечіткість" термінології викликає занепокоєння, оскільки дозволяє застосовувати поняття стійкості в недостатньо чіткий спосіб, ускладнюючи оцінку його впливу на розвиткові процеси. Водночас розширення дослідницького поля дозволяє переглянути, що насправді є важливим для розвитку як складного динамічного процесу. Автори підкреслюють, що вивчення стійкості сприяє складному мисленню і виходу за рамки панівних парадигм знань, відкриваючи нові простори для дискусій і створення нових знань всередині та поза традиційними дисциплінарними дискурсами [39].

Дж. Уолкер і М. Купер асоціюють розповсюдження концепту стійкості у різних областях з розвитком теорії систем і впровадженням новаторських ідей як на теоретичному, так і на практичному рівнях [61]. Приймаючи

висновки цих дослідників, слід відзначити, що значний поштовх у вивченні стійкості був даний К. Холлінгом у 1973 році, коли він запропонував нові концептуальні підходи у екологічних дослідженнях, які базувалися на теорії складних систем. К. Холлінг вперше сформулював поняття "екологічна стійкість" та визначив принципи її розвитку. Він також розробив підходи до управління, засновані на стійкості, які передбачали зсув акцентів з прогнозування майбутніх подій на адаптацію системи до несподіваних подій [46].

Згодом ці концептуальні підходи були розширені на сфери суспільних і економічних взаємодій, а в 1990-х роках за ініціативи К. Холлінга було засновано Альянс стійкості (англ. Resilience Alliance), до якого увійшли провідні екологи. 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.

Важливо підкреслити, що в області суспільних наук концепція стійкості має своє коріння у загальній теорії систем (англ. systems theory), зокрема у законах, що регулюють формування і діяльність складних систем (англ. complex systems). Визначальні особливості стійкості в різноманітних складних системах були окреслені К. Холлінгом через концепцію внутрішнього «капіталу» системи, який вбирає зовнішні впливи, тим самим сприяючи позитивним змінам у системі, але зберігаючи її структуру та ключові функції [46]. Він також розмежував терміни «стійкість» і «стабільність», де стабільність системи розглядається як здатність системи повертатися до стану рівноваги після зовнішніх порушень.

З часом почали складатися основи міждисциплінарної концепції стійкості та нового підходу у наукових дослідженнях зі стійкості (англ. resilience thinking). Розвиток цього напрямку досліджень підтримали такі вчені, як 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, Т. Хаджес, К. Фольке, Р. ДеФріз, М. Шлютер, М. Шун та інші. Поступово, концепція стійкості стала невід'ємною частиною наукових досліджень у сфері сталого розвитку (англ. sustainability science).

З точки зору К. Фольке, стійкість характеризується як можливість системи абсорбувати перешкоди і впорядковувати себе по-новому в ході змін, з метою збереження однакових функцій, структури та зворотнього зв'язку, а отже, і своєї ідентичності. Це означає витримувати зміни та продовжувати розвиток незалежно від змін у середовищі. К. Фольке також зазначив, що дослідницький напрямок, відомий як «роздуми про стійкість» (англ. resilience thinking), фокусується на дослідженні стійкості соціально-екологічних систем, їхньої витривалості, адаптивності та здатності до трансформації. За словами вченого, «це роздуми про взаємодію періодів поступових і раптових змін, а також про здатність людей, громад, суспільств і культур адаптуватися або навіть обирати нові розвиткові шляхи у динамічно змінюваних умовах, та як орієнтуватися в цій подорожі відносно різних шляхів, порогів і критичних точок між ними» [43]. Важливу роль у концепті стійкості відіграють цілеспрямовані дії людини, які можуть або підтримувати розвиток системи у звичних умовах, або сприяти її трансформації на нові шляхи розвитку, включно з формуванням нових путей. Це, за словами К. Фольке, визначає динамічний і прогресивний характер концепту стійкості.

Визначення стійкості від ООН описує це поняття як здатність системи, суспільства чи громади, які стикаються з небезпекою, ефективно і своєчасно протидіяти, асимілювати, адаптуватися та відновлюватися після наслідків небезпеки, зокрема через збереження та відновлення ключових структур і функцій. Здатність швидко відновитися або повернутися до попереднього стану після кризи є ключовою. Вказується, що стійкість громади визначається

ступенем наявності ресурсів і їхньої здатності до самоорганізації як до, так і в ході кризових ситуацій [60].

Презентуючи інноваційний підхід до досліджень, Й. Ходіклі, Г. Узкан, та Х. Уздемір вважають, що концепція стійкості переважно аналізується через можливості та спроможності, при цьому сама ідея стійкості досі залишається невизначеною [45].

С. Карпентер та В. Брок, узагальнюючи дискурс про стійкість, вказують на те, що відповідні дослідження формують складний та нечітко структурований набір концепцій, пов'язаних з різними аспектами взаємодії між процесами трансформації і стабільності, що не можуть бути зведені до єдиної теорії чи гіпотези. За їхніми висновками, стійкість представляє собою комплекс ідей, які підлягають перевірці через різноманітні практики [36].

Аналізуючи різноманітні дослідницькі підходи до міждисциплінарного концепту стійкості, можна прийти до висновку, що він базується на здатності складних систем реагувати на негативні впливи таким чином, що дозволяє їм зберегти свою функціональність і розвиток. Враховуючи, що прояви стійкості можуть відрізнятися в різних областях, для цієї монографії необхідно дослідити особливості реалізації концепту стійкості у сфері національної безпеки.

1.2. Джерельна база та методологія дослідження національної стійкості

З огляду на міждисциплінарний характер концепту стійкості, він має на меті запропонувати універсальні механізми, які забезпечували б стабільність, живучість та безпеку, однаково важливі для осіб, суспільства, екосистем та технічних систем [48].

Дослідницька сфера, пов'язана з національною стійкістю, є відносно новою і перспективною для багатьох країн, включаючи Україну. Посилення національної стійкості як ключовий напрямок розвитку держави та суспільства в умовах невизначеності повинно враховувати національні

інтереси та стратегічні перспективи. Застосування принципів та механізмів стійкості в різних областях вимагає розуміння основних теоретичних закономірностей і концептуальних підходів цієї галузі, а також використання відповідних методологічних інструментів. Інакше, можливе невідповідність між практичними результатами та запланованими задачами та оголошеними намірами.

Наразі видно, що рекомендації в області національної стійкості, які пропонують національні та міжнародні консультанти, іноді бувають суперечливими та розрізненими. Це може бути обумовлено різними інтерпретаціями поняття «національна стійкість» та різними концептуальними підходами до її розбудови, що пропонують науковці та експерти. Важливо відзначити, що через специфіку різних дисциплін і практик в процесі впровадження концепції стійкості часто виникає плутанина термінів і заміщення понять. Наприклад, у сфері безпеки слова як «стійкість» можуть мати синоніми такі як «міцність», «стабільність», «надійність», «живучість», «безпека», «незмінність» та навіть «застій» (як опірність змінам, англ. *resistance*), які мають подібні значення, але відображають різні аспекти процесів чи станів.

Категорія стійкості у контексті безпеки стала предметом обговорення дещо пізніше, ніж у інших областях, що відбулось лише у другій половині ХХ століття. Інтеграція та взаємозбагачення досліджень у галузях національної безпеки та стійкості почалася на початку ХХІ століття.

Термін «національна безпека» став широко вживаним на зорі ХХ століття, оскільки він відображав роль держави у соціальних відносинах, методи виконання владних функцій та оборону національних інтересів. У другій половині ХХ століття поширення теорій міжнародних відносин стимулювало наукові дослідження в області національної безпеки. Спочатку поняття національної безпеки асоціювалось з класичною реалістичною парадигмою, але з часом вивчення цього питання розширилося до інших напрямків, включно з лібералізмом, англійською школою, стратегічними

дослідженнями, критичною теорією та дослідженнями миру. Так сформувався окремий напрям - безпекові дослідження.

У другій половині XX століття та на початку XXI століття концепції національної безпеки та саме її розуміння пройшли значні зміни. Традиційний підхід, що домінував після Другої світової війни, базувався на політичному реалізмі і передбачав, що держава має ключову роль у забезпеченні безпеки, а основні загрози були пов'язані з зовнішніми військовими конфліктами. Цей підхід, як зазначав Р. Джонс, був надто статичним та не враховував події, що відбулися в останні десятиліття XX століття, зокрема завершення холодної війни та розпад СРСР, які відбулися мирним шляхом [47].

Е. Томпсон передбачав, що після цих подій не буде «розрядки», а швидші та непередбачувані зміни, розриви між державами і гострі внутрішні конфлікти, що призведуть до «руху без мапи» [56].

У сучасних обставинах тісний (звичайний) метод визначення національної безпеки, орієнтований переважно на військову складову та на державу як центральний елемент, вимагав оновлення. Розвиток безпекового ландшафту підкреслив існування ширшого спектру загроз і небезпек, що виходять за межі військових, і виникнення нових неурядових учасників у цій галузі. Наприклад, в межах звичних наукових підходів часто ігнорувались безпекові виклики, пов'язані з швидкими технологічними змінами, зокрема в транспортному, енергетичному та інформаційному секторах.

Під такими умовами теорія сек'юритизації, запропонована Б. Бузаном, О. Вейвером та іншими членами Копенгагенської школи, набула популярності. Цей новий науковий підхід дозволив розширити розуміння безпеки, включаючи до неї політичні, економічні, соціальні та екологічні аспекти поряд з військовими. Водночас науковець визнавав ключову роль держави у забезпеченні національної безпеки [35].

Р. Ульман, відомий своїми працями в області міжнародної політики та безпеки, зазначав, що обмежене трактування «національної безпеки» як протидії лише військовим загрозам відволікає від розгляду невійськових

небезпеки та ігнорує багато аспектів, пов'язаних з захистом життєво важливих інтересів людей [58]. У Звіті про людський розвиток 1994 року, заснованому на висновку про неможливість досягнення миру, якщо люди не будуть захищені в їхньому щоденному житті, була висунута нова наукова концепція пріоритетності людської безпеки та її компонентів — економічної, продовольчої, екологічної, особистісної, безпеки спільнот та політичної безпеки [59].

На початку 1990-х років виникла значна кількість досліджень, які розглядали роль інших суб'єктів у забезпеченні безпеки, включаючи громадян, [59].

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 [34]. Як можна спостерегти, запропоновані дослідниками у зазначений період зміни в трактуванні концепту національної безпеки були спрямовані на те, щоб система національної безпеки ставала більш гнучкою.

Окрім того, тематика безпеки стала обговорюватися активніше не тільки на національному рівні, але й на інших шарах - регіональному та глобальному. З розвитком глобалізації посилювалися дебати про роль національних держав у контексті заглиблення взаємозв'язків та впливів між країнами, появи нових міжнародних акторів і створення глобальних мереж. Вплив глобалізації на світ не зробив його більш безпечним. За словами Д. Хелда та А. Макгрю, в результаті створення складної міждержавної політичної та економічної системи зв'язків, стратегія національної безпеки багатьох країн стала мало відрізнятися від міжнародної стратегії безпеки [45]. Автори також зазначають, що глобалізація сприяє переходу від державоцентричної політики до нової, більш складної форми багаторівневого глобального управління в області безпеки. Хоча держави з різним потенціалом та рівнем розвитку отримали

різні переваги від глобалізації, в цілому спостерігається тенденція до зменшення здатності національних держав забезпечувати національну безпеку через недостатні інституційні можливості. Це поставило питання про необхідність трансформації політичних систем як на національному, так і на міжнародному рівнях для кращої адаптації до умов глобального розвитку.

Також варто відмітити дискурс, в якому національні держави (особливо глобальні лідери) розширили концепцію безпеки за межі простого захисту та просування національних інтересів до можливості інтервенції для захисту прав людини, що стало можливим завдяки ідеям про створення «глобального співтовариства» та розвитку концепції пріоритету безпеки людини. Цей аспект, зокрема, аналізував Д. Чендлер, розглядаючи зміни у парадигмі дослідження безпеки [37].

Проблематика ролі "сильних" держав у забезпеченні глобальної безпеки та їх втручання у внутрішні справи інших країн з ціллю захисту основоположних прав людини виявилася складною на практиці та викликала глибокі суперечності між цими правами та суверенними правами незалежних держав. Також заходи у галузі глобальної безпеки потребували значних ресурсів, що становили велике навантаження на національні економіки "сильних" держав.

Оновлення та зміцнення глобального безпекового середовища порушили питання про неефективність наявних безпекових систем та їх невідповідність новим реаліям. Це призвело до виникнення потреби в оновленні національних безпекових систем, що дозволило б державам самостійно протистояти різноманітним загрозам. Згідно з цим підходом, роль "сильних" держав мала б змінитися з прямого захисту "слабких" держав на допомогу у формуванні здатності адаптуватися та протистояти загрозам. Таким чином, стало актуальним питання про розвиток стійкості держав.

Крім того, розвиток окремого напрямку у галузі безпекових досліджень сприяли роботи таких зарубіжних вчених, як М. Барнетт, Т. Бальзак, Д. Безвік, А. Беллами, К. Буз, Т. Вайс, П. Вільямс, Дж. Даффілд, Х. Декстер, Д. Джозеф,

Б. Еванс, Дж. Рейд, Ш. Танг, Дж. Херц, Дж. Хугенсен Гьйорв, Л. Фрідмен, М.Фуко, Д. Чендлер. Вивченню цих питань також приділяли увагу вітчизняні науковці, зокрема О. Белов, В. Горбулін, Д. Дубов, Б. Качинський, О.Корнієвський, В. Косевцов, Н. Нижник, О. Литвиненко, Г. Ситник, В.Смолянук та інші.

1.3. Обґрунтування необхідності забезпечення національної стійкості держави

Розвиток концептуальних рамок у сфері національної безпеки, прогрес у системній теорії та зародження нового напрямку у вивченні стійкості (англ. *resilience thinking*) сприяли інтеграції концепту стійкості в безпекові дослідження, що призвело до введення терміну «національна стійкість» (англ. *national resilience*). Далі систематизація та розширення знань у цій галузі дозволили створити окремий концепт національної стійкості. Відомі науковці у цій області включають 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. Уолкера, К.Ф'єдера, Д. Чендлера та інших.

Дослідження, проведене Інститутом суспільної та регіональної стійкості, яке аналізувало терміни суспільної стійкості, виявило основні відмінності у підходах до стійкості в контексті національної безпеки, які ґрунтуються на засобах забезпечення стійкості, а саме:

- стійкість як індивідуальну здатність об'єкта (англ. *ability*) в статичному сенсі або як процес досягнення певного результату (англ. *process*) у динамічному сенсі;

- зміцнення стійкості шляхом адаптації об'єкта до впливу зовнішніх факторів (англ. *adaptation*) або запобігання та нейтралізації такого впливу (англ. *resistance*);

– стійкість в контексті потенційних змін (англ. trajectory): один підхід вважає об'єкт стійким, якщо він здатен витримати зовнішні впливи, інший підхід також визнає стійкість об'єкта, якщо він може відновити свою функціональність після кризи;

– стійкість у контексті передбачуваності загроз і небезпек (англ. predictability): один підхід розглядає стійкість як здатність передбачати та готуватись до загроз, а другий — як здатність ефективно реагувати на них;

– тимчасовий чи постійний характер стійкості (англ. temporal nature) як негайна реакція на кризу чи динамічний процес підготовки, реагування на кризу та післякризове відновлення [37].

У контексті стійкості складних систем, засновуючись на численних дослідженнях [33], можливо виділити кілька ключових аспектів, які відрізняють підходи до визначення цього явища. Стійкість характеризується здатністю:

– абсорбувати негативні впливи і порушення цілісності, щоб зберегти або повернутися до стану рівноваги;

– швидко відновлювати рівновагу після змін у середовищі або негативних впливів;

– ефективно протистояти негативним впливам, адаптуючись до них і переходячи до нового стану рівноваги.

Ці відмінності визначають різноманітні підходи до забезпечення стійкості в області національної безпеки, розробки державної політики та впровадження відповідних механізмів.

У сучасному світі загрози і виклики для безпеки людини, суспільства і держави стають складнішими, і їх подолання часто виявляється вкрай важким. Такі загрози зазвичай вимагають комплексного підходу та координації дій різних суб'єктів національної безпеки.

Застосування концепції стійкості в сфері національної безпеки обумовлене потребою ефективного реагування на широкий спектр сучасних загроз і криз, для запобігання розвитку деструктивних процесів у державі та

суспільстві, які викликані їхньою вразливістю або здатністю держави виконувати критично важливі функції.

Зокрема, реалізація спеціалізованого комплексу завдань стає особливо важливою у контексті протидії гібридним загрозам. Такі загрози мають характеристику координованого застосування різноманітних традиційних та нетрадиційних методів боротьби у різних секторах, включно з активним використанням недержавних суб'єктів. Комбіноване впливання цих методів викликає синергетичний ефект. Крім того, гібридні загрози часто є прихованими або прикритими легальними процесами. Внаслідок цього, такі дії можуть бути важко ідентифіковані як загрози на ранніх стадіях. Мета гібридної війни полягає не в завоюванні території, а в дестабілізації держави та суспільства, що стають об'єктами агресії, послаблюючи їхню здатність забезпечувати національні інтереси і захищати цінності. Агресія Російської Федерації проти України, яка почалася у 2014 році і продовжується досі, відбувається за цією схемою [28].

Реагування на гібридні загрози, котрі зазвичай мають тривалий період і створюють невизначеність, повинне також бути комплексним. Така ситуація вимагає модернізації системи національної безпеки. Однак лише збільшення потенціалів безпекових та оборонних сил явно недостатньо для зміцнення національної стійкості. Використання концепції стійкості в сфері національної безпеки допомагає розробляти державну стратегію, яка дозволяє протистояти загрозам, кризам і небезпекам будь-якого походження, забезпечуючи адекватні умови для життєдіяльності держави та суспільства навіть в кризових умовах. Розробка і впровадження державної політики в сфері національної безпеки та стійкості вимагає створення відповідних механізмів.

Таким чином, можна визначити зміст терміну «національна стійкість» як здатність нації і держави відповідати на загрози різного походження та характеру, адаптуватися до змін в умовах безпеки, забезпечувати стабільне функціонування, включаючи періоди криз, та швидко відновлюватись після криз до бажаного рівня стабільності [26].

Це означає, що держава, суспільство, їхні організації, інституції, а також різноманітні об'єкти й суб'єкти, включаючи технічні, технологічні, організаційні та оперативні системи, що діють в межах конкретної країни, повинні розвинути певний набір якостей, які необхідні для безпечного існування і сталого розвитку в умовах невизначеності та підвищених ризиків, і швидкого відновлення після кризи. Встановлення меж, до яких можуть бути здійснені трансформації відповідних складних систем під час адаптації до негативних умов, зберігаючи при цьому їхню функціональність, розвиток, цілісність складових частин та системних зв'язків, становить одне з ключових дискусійних питань, яке потребує додаткових досліджень.

Для уникнення плутанини у термінології, слід вказати, що в даному випадку визначення «національна стійкість» застосовується не в контексті збереження цілісності та розвитку певного етносу, а у більш широкому значенні, яке відноситься до існування колективної суб'єктності та пов'язаної з нею ідентичності та загальнонаціональної політичної організації. Дослідження показують, що феномен нації є складним та багатограним, описуючи певну соціокультурну та історичну спільноту, яка повинна розглядатися не лише через етнічні особливості. М. Розумний наголошує, що процеси націотворення комплексні, багатовимірні і багатоаспектні, пропонуючи концепти громадянського суспільства і політичної нації однаковою мірою присутні у суспільній свідомості як дороговкази національного розвитку й суспільно-політичних трансформацій [27].

У введеному визначенні терміна «національна стійкість», атрибут «національна» відсилає не до належності до конкретного етносу, а до держави (англ. national state). Також цей термін відображає не тільки діяльність навколо держави як політичної установи та її здатності протистояти загрозам, а й охоплює більший спектр суспільних зв'язків та об'єктів.

Враховуючи вищевикладене та рекомендації Альянсу стійкості щодо оцінювання стійкості складних систем [53], можемо окреслити основні

питання, системні компоненти та їх взаємозв'язки, які є ключовими для розуміння концепції стійкості в області національної безпеки (Додаток А).

Згідно з аналізом основних аспектів та характеристик концепту національної стійкості, можна висловити думку про системність цього явища, яка передбачає наявність основних системних компонентів та зв'язків між об'єктами, суб'єктами, цілями, критичними параметрами, функціями, принципами керування тощо. Ціла система таких елементів та зв'язків формує систему національної стійкості. Це висновок має значення не тільки для розуміння застосування цього міждисциплінарного концепту у сфері національної безпеки, але й для розробки практичних рекомендацій і механізмів, спрямованих на формування відповідної державної політики.

У цьому контексті, застосовуючи системний підхід, доцільно аналізувати характеристики, які забезпечують національну стійкість, розбудову та функціонування відповідної системи, а також ідентифікувати спільні риси та відмінності від системи національної безпеки, можливості для їх взаємодії.

Так як це стосується системи національної безпеки, національна стійкість також вимагає впровадження механізму, що забезпечує її ефективну роботу та розвиток, сприяючи взаємодії її компонентів, завдяки чому система здатна виробляти бажаний ефект. Цей механізм призначений для здійснення дій, що спрямовані на досягнення встановлених цілей. Він являє собою систему забезпечення національної стійкості, що є інтегрованою та структурованою, з тісно взаємопов'язаними елементами, зокрема спільною місією і цілями. Порушення зв'язків між елементами може призвести до збоїв чи руйнування системи. Її цілісність та стабільність підтримуються завдяки прямим та оберненим зв'язкам між її складовими, характеру взаємодії з іншими системами, впливам з боку внутрішнього та зовнішнього безпекових середовищ і так далі.

Тому, виходячи з раніше визначеного поняття національної стійкості та відповідного концепту, систему забезпечення національної стійкості можна

описати як комплексний механізм взаємодії між органами державної влади, місцевим самоврядуванням, підприємствами, установами, інституціями та організаціями громадянського суспільства, населенням, а також цілеспрямованими діями, методами, чинниками і механізмами, які забезпечують безпеку та безперервність життєдіяльності основних сфер суспільства та держави до, під час та після кризи, зокрема через адаптацію до загроз та швидких змін у безпековому середовищі [25].

Ключові імпульси (або деструктивні фактори), на які повинна відповідати національна система стійкості, включають загрози різного типу та походження, кризові обставини та інші види ризиків. Ініційовані дії у поєднанні з конкретним станом системи обумовлюють її вихідні реакції та потенційний перехід від початкового стану до іншого [5]. Ці імпульси (або вхідні дії) зокрема впливають на ключові об'єкти, які формують структуру системи і мають набувати певні якості з огляду на визначену мету. Особливо важливо, що різні загрози та кризові ситуації можуть чинити різноманітний негативний вплив на елементи національної стійкості, змінюючи їх та системні зв'язки. Однак завдання системи забезпечення національної стійкості полягає у збереженні цілісності як об'єктів, так і зв'язків між ними, наділяючи їх здатністю абсорбувати такі впливи, протистояти їм, адаптуватися до них без істотної втрати функціональності, відновлюватися та розвиватися після криз.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ НА РІЗНИХ РІВНЯХ

2.1. Історичні аспекти забезпечення національної стійкості України

Посилення національної стійкості визначено як ключовий аспект державної політики в області національної безпеки України в нинішній період. Така необхідність випливає з потреби забезпечення здатності держави і суспільства адекватно реагувати на розмаїтий спектр загроз, що мають різне походження, і забезпечувати неперервність ключових процесів у країні. Україна володіє значним потенціалом для стійкості, що демонструється через досвід протистояння гібридній агресії. Однак, зосередження лише на підвищенні потужностей сил безпеки та оборони не є достатнім для розгортання повноцінної системи національної стійкості в Україні. Відповідні системні механізми наразі перебувають на стадії раннього розвитку. Їх реалізація сприятиме одночасному зміцненню та розвитку системи національної безпеки країни. При виборі загальної моделі забезпечення національної стійкості необхідно враховувати національні інтереси і потреби розвитку держави та суспільства, а також особливості безпекового середовища України.

Розробка державної політики у цьому напрямку вимагає встановлення цілей, завдань та визначення орієнтирів на конкретні часові проміжки, а також застосування універсальних та спеціальних механізмів для забезпечення національної стійкості, з огляду на закономірності, властиві реалізації концепції стійкості у сфері національної безпеки.

На даний момент законодавство України не охоплює повний цикл планування в області національної безпеки, який повинен включати періодичний аналіз і оцінку ризиків, спроможностей у сфері безпеки, ідентифікацію загроз та вразливостей, планування заходів для забезпечення стійкості держави, окремих секторів і сфер, регіонів і громад, а також

суспільства, розробку стратегічних і програмних документів країни. Багато з цих процесів наразі не узгоджені, а деякі з них взагалі не врегульовані [24].

Сьогодні в Україні міністерства та відомства аналізують ризики та загрози у своїх сферах, застосовуючи різноманітні методології, критерії та підходи. Однак результати таких оцінок часто важко або навіть неможливо порівняти, що перешкоджає об'єктивному ранжуванню загроз, аналізу їх взаємодії та виявленню потенційних каскадних ефектів, а також ускладнює формулювання цілей та завдань національної політики у сферах національної безпеки та інше.

Досвід підготовки національних стратегій безпеки в 2020-2021 роках показав, що не всі урядові органи достатньо зосереджуються на аналізі середовища та оцінюванні ризиків, замість цього фокусуючись на поточних справах. Часто це завдання виконують наукові установи та аналітичні центри на замовлення державних і місцевих органів. Складність ситуації посилюється також невизначеністю у визначенні відповідальних органів за координацію дій у цій сфері.

Мало поширені сучасні методи оцінювання ризиків, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценаріїв і багатокритеріальних матриць загроз, а також використання геопросторових даних і технологій "розумних" міст. Методологічні недоліки в оцінюванні ризиків на основі минулих досвідів знижують точність прогнозів, не дозволяючи врахувати нові виклики, як показало поширення COVID-19 і дія гібридних загроз. Використання в основному експертних оцінок у прогнозуванні також знижує об'єктивність прогнозів і ускладнює адаптацію систем національної безпеки до умов невизначеності.

Процес комплексного огляду сектору безпеки та оборони та його компонентів має недоліки. Згідно з пунктом 1 статті 1 Закону України "Про національну безпеку України", комплексний огляд сектору безпеки і оборони визначається як процедура, яка дозволяє оцінити стан і готовність компонентів сектору виконувати свої функції. За результатами цієї оцінки розробляються

та уточнюються концептуальні документи для розвитку сектору, а також визначаються дії для досягнення потрібних спроможностей у змінних умовах безпеки [15]. Стаття 27 цього Закону встановлює загальний порядок для організації таких оглядів. Однак, методика комплексного огляду не врегульована, що призводить до можливих методологічних розбіжностей під час аналізу окремих підсистем сектору (оборони, громадської безпеки, цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, розвідувальних служб, системи боротьби з тероризмом, кібербезпеки державних ресурсів та критичної інфраструктури), а також при порівнянні їхніх результатів. Також недостатньою є взаємодія між відомствами в цій сфері та врахування наукових досліджень. Ураховуючи ці проблеми термінологічної та методологічної невизначеності, важко оцінити, наскільки адекватно в таких оглядах визначаються спроможності, необхідні для підтримки національної стійкості, зокрема в окремих сферах і галузях.

У червні 2021 року, за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, було встановлено комплексний план розвитку мережі ситуаційних центрів. Цей план включав зміцнення надійності мережі, імплементацію новітніх цифрових технологій, створення резервних та мобільних можливостей, покращення обміну інформацією, а також посилення кібербезпеки та захисту даних. Згідно з цим рішенням до складу розширеної мережі мають входити не лише основні ситуаційні центри, як-от Головний ситуаційний центр України, Урядовий ситуаційний центр, але й центри при органах сектору безпеки і оборони, центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та міських державних адміністраціях Києва та Севастополя.

Аналіз заходів, описаних у вказаному документі, виявляє, що вони сприяють підвищенню стійкості мережі та національної безпеки в цілому. Особливу увагу приділено забезпеченню безперервності державного управління, зокрема в умовах кризи чи загроз національній безпеці. Проте, існують питання, що потребують додаткового врегулювання щодо

організаційної підтримки та аналітичного забезпечення мережі. Важливість збору та аналізу відповідних даних за допомогою програмних комплексів вимагає залучення досвідчених фахівців у галузі безпеки, що підкреслює необхідність поліпшення підготовки кадрів для сектору безпеки і створення мотивації для залучення кваліфікованих працівників до роботи в державних органах та установах України.

Щодо української системи планування на випадок певних загроз та надзвичайних ситуацій, вона є досить розвинутою. В Україні розробляють різноманітні плани, включаючи плани реагування на екстрені ситуації та плани дій цивільного захисту на різних рівнях, плани координації діяльності управлінських суб'єктів і сил цивільного захисту [14], а також плани мобілізаційної готовності і для особливих періодів. Планування відбувається на рівні держави, галузей, регіонів, міст, районів, об'єднаних територіальних громад, та економічних суб'єктів. Водночас, українське законодавство не передбачає планування для кризових ситуацій, які перевищують межі стандартних загроз і надзвичайних ситуацій і потребують координації різних рівнів державної та місцевої влади. Це переважно зумовлено недоліками у законодавчому забезпеченні превенції та реагування на кризи, включаючи планування дій для забезпечення готовності.

2.2. Правова база забезпечення національної стійкості України

Враховуючи складність завдання формування системи забезпечення національної стійкості, яке включає залучення розгалуженої мережі державних структур, організацій та численних фахівців, первинне визначення концептуальних основ цього процесу має на меті створення спільного розуміння викликів, завдань і принципів функціонування відповідної системи та іншого.

Концепція забезпечення національної стійкості, ухвалена Указом Президента України 27 вересня 2021 року, номер 479/2021, слугує основою для створення системних механізмів і розробки інших нормативно-правових документів в цій сфері в Україні. Законодавчі акти України повинні визначати повноваження суб'єктів національної стійкості та встановлювати вимоги, рекомендації, критерії та показники для оцінки базових елементів системи.

Розробка і прийняття різноманітних нормативно-правових актів включає, зокрема:

- зміни до законодавства, насамперед Закону України «Про національну безпеку України» [15], Кодексу цивільного захисту України [6] та інших документів, що регулюють організаційну структуру та координацію діяльності системи забезпечення національної стійкості;

- встановлення практики і створення уніфікованої методології для оцінки ризиків та ідентифікації загроз національній безпеці, аналізу поточних спроможностей та визначення вразливостей на національному і місцевому рівнях, з наступним окресленням способів поширення отриманих результатів;

- прийняття Закону України щодо державного стратегічного планування, з внесенням змін до Закону України «Про національну безпеку України» та Бюджетного кодексу з метою створення інтегрованої системи стратегічного планування, враховуючи бюджетний процес;

- внесення змін у законодавчі акти України відносно планування в областях національної безпеки, зокрема покращення планування спільних заходів для кризових ситуацій з каскадними наслідками, запровадження стандартизованих протоколів для реагування на загрози та кризи на різних стадіях їх розвитку;

- установа в Україні регіональних і місцевих координаційних структур для забезпечення стабільності регіонів і громад, створення форматів для широкомасштабної взаємодії на територіальному рівні, які будуть діяти постійно, і визначення їх повноважень у відповідних сферах;

– встановлення механізмів стимулювання наукових досліджень і розвитку державно-приватного партнерства у сфері національної безпеки і стійкості, в тому числі через визначення зобов'язань державних і приватних партнерів;

– виявлення процедур, каналів та форматів обміну інформацією між учасниками забезпечення національної стійкості про актуальні та прогнозовані загрози, ранні сигнали виявлення загроз, поточний стан відповідних можливостей, виявлені слабкі місця, а також про плани, механізми та процедури превентивних і реактивних заходів та відновлення після криз;

– визначення цільових аудиторій та запровадження регулярних тренінгів і навчань для підготовки та реагування на загрози та кризові ситуації.

Наразі серед фахівців ведуться обговорення щодо потреби у створенні окремого законопроекту для зміцнення національної стійкості, що вважається ключовим в даній галузі. Важливо відмітити, що основні питання, які стосуються взаємодії держави та бізнес-структур у сфері безпеки та захисту критичної інфраструктури, зокрема визначення їхніх обов'язків і повноважень, вже регульовані Законом України "Про критичну інфраструктуру" від 16 листопада 2021 р. № 1882-IX. Інші аспекти національної стійкості, включаючи уточнення повноважень і розподіл відповідальності між суб'єктами, можуть бути адресовані через зміни до різних спеціалізованих законів України та прийняття відповідних рішень Радою національної безпеки і оборони України і Кабінетом Міністрів України. Більше того, взаємодія між суб'єктами, які забезпечують національну стійкість, має бути врегульована відповідними нормативними документами України, в тому числі протоколами координуваних дій, які встановлюють загальноприйняті процедури відповіді на загрози та кризові ситуації та відновлення. Отже, у світлі викладеного, створення окремого законопроекту для забезпечення національної стійкості не є доцільним.

Після затвердження Концепції національної системи стійкості в установленому порядку має бути розроблений і затверджений план її реалізації. Відповідно до рекомендацій НАТО, прийнятих на саміті у Брюсселі 2021 року, такий план повинен окреслювати відповідні цілі та завдання і містити чіткі терміни та індикатори їх досягнення. Крім того, заходи щодо розвитку національної стійкості слід інтегрувати в зміст галузевих стратегій і концепцій, відповідних державних і місцевих цільових програм, а також у плани, що визначають основні напрями і завдання формування й реалізації державної політики у відповідних галузях діяльності.

Питання організаційної структури системи забезпечення національної стійкості заслуговує на особливу увагу, особливо в контексті координації відповідних дій. Раніше було підкреслено, що розподіл конституційних повноважень між гілками влади в Україні ускладнює створення єдиної функціональної системи забезпечення національної безпеки та стійкості, яка була б керована з одного центру, що призводить до зростання протиріч, ризиків дезорганізації та дисбалансу в системі.

Тому, необхідно забезпечити ефективну координацію дій щодо розвитку національної стійкості, що вимагає на законодавчому рівні встановлення чіткої схеми співпраці Кабінету Міністрів України з Радою національної безпеки і оборони України. Посилення ролі Секретаріату Кабінету Міністрів та Апарату РНБО України у координації дій у сферах національної безпеки та стійкості є критичним, і в структурі цих органів необхідно створити спеціалізовані підрозділи, які будуть відповідати за ці напрямки [18].

Враховуючи конституційний розподіл повноважень та світову практику, слід формувати механізм координації дій на стратегічному рівні, згідно з висновками, наведеними нижче.

1. Враховуючи, що концепція стійкості є ключовою для національної безпеки та з огляду на координаційну роль Ради національної безпеки і оборони України, РНБО має бути відповідальною за загальну координацію державної політики у цих сферах.

2. Оскільки матеріальні, фінансові та організаційні ресурси переважно сконцентровані в руках виконавчої влади, Кабінет Міністрів України має забезпечувати координацію дій всіх учасників кризового менеджменту, включаючи підготовку до реагування на різні загрози та кризові ситуації.

3. Згідно з Кодексом цивільного захисту України [6], Кабінет Міністрів України створює Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій для управління співпрацею між центральними та місцевими виконавчими органами влади, підприємствами, установами та організаціями в області безпеки та реагування на екстрені випадки. Прем'єр-міністр України є головою цієї комісії, як зазначено у Положенні [12]. Розглядається питання про розширення її повноважень для забезпечення всебічного планування заходів безпеки на всіх етапах надзвичайних ситуацій і розвитку потрібних можливостей, а також координації зусиль у галузі захисту критично важливої інфраструктури. Таке реформування може перетворити Державну комісію в урядовий орган для координації національної стійкості.

4. Для підтримки діяльності уряду України у забезпеченні національної стійкості та згаданої комісії (урядового координаційного органу), у Секретаріаті Кабінету Міністрів створено Урядовий офіс. Цей офіс відповідає за організацію розроблення нормативно-правових документів, інструкцій та рекомендацій для різних груп (міністерства, відомства, громади, населення, бізнес), сприяє розвитку державно-приватного партнерства в області національної безпеки, організує спеціалізовані тренінги та навчання, створює стійкі міжвідомчі комунікації, а також контролює виконання прийнятих рішень у відповідній сфері..

5. Для координації роботи центральних органів виконавчої влади в сфері національної стійкості можна використовувати вже існуючу міжвідомчу робочу групу, створену під керівництвом Комісії з координації євроатлантичної інтеграції України.

6. Цілком доречно покласти організацію комплексного оцінювання загроз і прогнозування надзвичайних ситуацій на спеціально створений при РНБО України Центр, який використовуватиме ресурси Головного ситуаційного центру України, збиратиме дані від державних органів, які аналізують загрози, та включатиме зацікавлені наукові та неурядові організації, застосовуючи новітні методики і технології. Далі буде розглянуто деталі цього питання.

Схема стратегічного рівня координації діяльності для національної стійкості в Україні представлена у додатку Б. Зазначимо, що через специфіку національного розподілу конституційних повноважень цей механізм не є ідеальним, але його можна впровадити в найближчому майбутньому без конституційних змін. За умови плідної співпраці між РНБО України та Кабінетом Міністрів, цей механізм може виявитися ефективним.

Ситуація з боротьбою проти COVID-19 в Україні підтвердила, що запропонований підхід до координації дій для зміцнення національної стійкості є виправданим, особливо за активної участі Кабінету Міністрів України та Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Крім того, механізм забезпечення національної стійкості має включати постійно діючі національні та регіональні координаційні органи, міжвідомчі структури на регіональному та місцевому рівнях, а також мережу аналітичних і експертних установ, наукових та навчально-методичних центрів.

На основі викладеного раніше рекомендується уточнити список ключових структурних елементів для організаційного механізму, який підтримує національну стійкість. До цього списку слід включити:

1) на рівні держави:

– національний координатор із питань національної стійкості, який входить до складу Апарату Ради національної безпеки і оборони;

– урядовий офіс з питаннями національної безпеки і стійкості у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України;

- урядовий координаційний орган, що займається питаннями національної стійкості;

- структури для міжвідомчої взаємодії із забезпечення національної безпеки та стійкості, включаючи міжвідомчі робочі групи та комісії, що працюють на сталій основі;

- державні органи в рамках своєї компетенції;

- допоміжні та консультативні органи у сфері національної стійкості;

- національна мережа аналітичних та експертних установ, наукових і методичних центрів розвитку стійкості;

2) на регіональному та місцевому рівнях:

- місцеві державні адміністрації;

- структури для міжвідомчої взаємодії щодо забезпечення безпеки та стійкості регіонів і громад, які функціонують на постійній основі;

- територіальні підрозділи державних органів, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та структури громадського суспільства, а також громадяни, які ініціюють або беруть участь у процесах забезпечення стійкості нації;

- допоміжні й консультативні органи, які підтримують регіональну стійкість та стійкість територіальних громад;

- регіональна мережа аналітичних і експертних центрів, наукових та навчально-методичних центрів розвитку стійкості.

При розробці системи національної стійкості критично важливо синхронізувати процеси реагування на кризи та відновлення після кризи, забезпечити ефективну взаємодію і співпрацю між силами безпеки, оборони та національними системами, що вже функціонують або створюються, у сфері національної безпеки, зокрема в єдиній державній системі цивільного захисту України, єдиній системі екстреної медичної допомоги, правоохоронній системі України, єдиній державній системі для запобігання, реагування та припинення терористичних актів і мінімізації їх наслідків, національній системі кібербезпеки України та державній системі захисту критичної

інфраструктури. У ситуаціях надзвичайного характеру, реакції та ліквідація наслідків мають враховувати вимоги Кодексу цивільного захисту України, а при реалізації конкретних загроз діяти згідно з відповідними законодавчими актами України.

Тісний зв'язок між системою забезпечення національної стійкості та системою національної безпеки України передбачає, що основні області відповідальності міністерств та відомств залишаться без змін, але слід уточнити їхні повноваження у контексті національної стійкості, порядок взаємодії та розширити повноваження місцевого самоврядування. Утворення нових центральних органів виконавчої влади при цьому вважається неприйнятним. Запитання про ефективну координацію та організацію діяльності в цій сфері рекомендується вирішувати шляхом уточнення повноважень або реформуванням існуючих державних структур без розширення державного апарату.

Запропонований підхід до організації системи забезпечення національної стійкості в Україні передбачає інтеграцію принципів національної стійкості у всіх аспектах національної безпеки, державної політики за різними напрямками та у державному управлінні загалом.

2.3. Інструментарій забезпечення національної стійкості на регіональному й місцевому рівнях

"Аналіз роботи та методів міжвідомчої взаємодії та координації у сфері безпеки на регіональному та місцевому рівнях, включаючи реакції на загрози і надзвичайні ситуації, їхнє запобігання, підтримання готовності держави та суспільства до відновлення після криз, детально описано в аналітичному звіті НІСД під назвою «Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях» [26]. Діяльність у цій галузі в Україні структурована на основі основного законодавства у сферах національної безпеки, цивільного захисту та відповідних нормативних документів, в рамках встановленого адміністративно-територіального поділу. Українське законодавство визначає особливості координації та взаємодії на різних рівнях національної безпеки, як на державному, так і на місцевому рівнях.

На даний момент основні обов'язки з протидії загрозам і забезпечення готовності на регіональному і місцевому рівнях виконують обласні та районні держадміністрації, самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), територіальні підрозділи сил безпеки та оборони, а також служби екстреної медичної допомоги, які є частиною створених державних систем.

Згідно з українським законодавством, на регіональному та місцевому рівнях створюються основні організаційні формати для міжвідомчої взаємодії у сфері протидії та реагування на різні загрози та кризові ситуації. Це включає регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, комісії з питань надзвичайних ситуацій на рівні підприємств, установ та організацій, спеціальні комісії для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, координаційні групи Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у координації заходів цивільного захисту, підтримці готовності, розвитку можливостей громад і територій, а також у створенні та управлінні загальнодержавними системами і територіальною обороною

відповідно до своїх повноважень. Ці функції закріплені в законодавстві України.

Національне право встановлює норми для організаційно-правових відносин співпраці між об'єднаними територіальними громадами [17], державно-приватними партнерствами [11], а також залученням волонтерів і їх організацій [10] у вирішенні суспільно значущих проблем, включаючи безпеку.

Центри безпеки громадян, які були створені в результаті децентралізації влади та реформ в системі управління надзвичайними ситуаціями, відіграють важливу роль у підготовці та реагуванні на надзвичайні ситуації. Вони інтегрують захист від пожеж, загальну громадську безпеку та екстрену медичну допомогу, забезпечуючи єдиний комунікаційний і диспетчерський центр. Забезпечення ефективності таких центрів вимагає координації на місцевому рівні, планування реакції на кризові ситуації, оцінки ризиків та управління кризами. Крім того, центри безпеки сприяють підвищенню культури безпеки через освітні ініціативи.

Розгляд існуючої практики міжвідомчого співробітництва та координації у сфері безпеки на рівні регіонів та місцевих спільнот дозволяє ідентифікувати ключові проблеми та перешкоди, які виникають під час створення регіональної та місцевої стійкості.

Заходи для зміцнення стійкості регіонів та територіальних громад в Україні характеризуються як фрагментовані та неорганізовані.

Невизначеність на концептуальному та інституційному рівнях у сфері національної стійкості спричинила неузгодженість у визначенні основних цілей та завдань забезпечення стійкості регіонів та місцевих спільнот. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки включає в себе формування Національної системи стійкості на регіональному рівні в рамках оперативної цілі 4 стратегічної цілі 1 (Додаток 2 до Стратегії) [13], але не уточнює, як саме слід формувати таку систему. Зазначена Концепція забезпечення національної системи стійкості була схвалена в Україні рік після

ухвалення стратегії. Стратегія також включає заходи, що сприяють підсиленню стійкості регіонів та територіальних громад, включаючи розвиток їх безпекових потенціалів (центри безпеки, сили територіальної оборони, охорона правопорядку та профілактика злочинності), створення необхідних резервів, захист критичної інфраструктури та систем оповіщення про надзвичайні ситуації.

Законодавче та організаційне забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад залишається недосконалим, зокрема у частині міжвідомчої взаємодії та координації на різних рівнях, налагодження вертикальних та горизонтальних зв'язків, державно-приватного партнерства у сфері безпеки, а також забезпечення стійких комунікацій з громадськістю.

На всіх рівнях — від місцевих територіальних громад до регіональних і загальнодержавних — бракує уніфікованого механізму для координації діяльності в усьому процесі забезпечення національної безпеки, який включає моніторинг, оцінку ризиків, виявлення вразливостей, забезпечення готовності, планування, реагування та відновлення після криз. Існуючі в Україні міжвідомчі формати взаємодії зосереджені переважно на готовності та реагуванні на певні загрози, особливо терористичні, військові та надзвичайні ситуації. Вертикальна взаємодія між центром і регіонами має чітку відомчу орієнтацію, але не впроваджується комплексний підхід до протидії загрозам на всіх етапах, ігноруючи можливі каскадні ефекти від загроз.

На регіональному та місцевому рівнях діють організаційні формати (структури) міжвідомчої співпраці для реагування на певні загрози та надзвичайні ситуації, які частково перекриваються, і механізм координації цих структур не є чітко визначеним. Зокрема, склад регіональних та місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, а також координаційних груп Антитерористичного центру при регіональних органах СБУ, формується відповідно до Кодексу цивільного захисту України [6] та Закону України "Про боротьбу з тероризмом" [9], має представників з тих самих органів влади. Законодавство не передбачає необхідність

координації між цими структурами або зв'язків між загальнодержавними та регіональними системами.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ

3.1. Війна як виклик національній стійкості України на усіх рівнях

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 [16]. 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 [52]. 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 [52].

Умови гібридної війни ускладнюють не лише визначення певних подій чи тенденцій як загрози, але й розуміння загального змалювання, що може свідчити про підготовку противника до масштабних дій та переходу до активної фази. Гібридна війна характеризується одночасним масштабним координованим застосуванням комплексу заходів у різних сферах з можливістю розгортання каскадних ефектів. У сучасному світі економічні, політичні, соціальні та інші процеси мають значний вплив один на одного. Це робить гібридну війну суто військовими методами, другорядними, адже агресор використовує деструктивні впливи на економіку, енергетику, інформаційну сферу, суспільство держави-жертви та інші невійськові засоби. Виявлення перших ознак гібридної агресії вимагає часу і координації зусиль різних органів державної влади.

Гібридна агресія Російської Федерації проти України підкреслила кризу європейської безпеки. У той же час, як відзначено в доповіді ОБСЄ «Повернення до дипломатії», не існує ні спільної думки, ні 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 відрізняються. Це підтверджує висновки про існування конфлікту інтересів на міжнародній арені та посилення суперництва між державами.

Україна відчуває в повному обсязі зміни, що відбуваються нині у світі. Розпочата Російською Федерацією в 2014 році гібридна війна радикально змінила безпекове середовище України. Російська агресія поширилася практично на всі сфери діяльності. При цьому виявилися 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 році, система забезпечення національної безпеки, з різних причин, виявилася не готовою протистояти новим викликам і загрозам. Вище керівництво держави покинуло країну, органи сектору безпеки та оборони діяли недостатньо ефективно, і катастрофічно не вистачало ресурсів [28]. У той же час, громадянське суспільство взяло на себе важливі функції у сфері забезпечення національної безпеки, захищаючи національні інтереси держави. Таким чином, відбулася реалізація механізмів спонтанної самоорганізації, які містять значний потенціал стійкості держави та суспільства як складних систем. Проте, на той момент механізми адаптивного управління в державі були розвинені дуже слабо. З цього приводу, роль громадянського суспільства в процесах державотворення протягом останніх років поступово знижувалася, що мало несприятливий вплив на формування національної стійкості.

Повномасштабне вторгнення 2022 року негативним чином вплинуло на систему забезпечення національної стійкості України. Ймовірно, що якби стійкість як поняття в політичному, економічному, військовому сенсі було достатньо розвинене в Україні, вторгнення б не відбулось. Стійкість України могла би бути в кращому стані, якби влада звертала більшу увагу на розвиток економіки не з 2014 року, а з 1991, також шляхом впровадження різних інститутів, в тому числі безпекових.

Починаючи з лютого 2022 року системі національної стійкості було нанесено максимальної шкоди, в той же час громадянське суспільство, спільнота українців показало стійкі елементи у вигляді волонтерської діяльності, безперебійної роботи навчальних закладів, партизанського руху на окупованих територіях. Паралельно із цим розпочалось реформування деяких правоохоронних органів. У цілому рівень національної стійкості зріс порівнюючи з тим що деякі державні інституції «просіли» [4].

Географічне розташування після 2022 року стало менше впливати на національну стійкість. Якщо ми розглянемо такі періоди – перший етап до 2014 року, другий - початок війни з росією в 2014 році до повномасштабного вторгнення та останній третій - великий етап сучасної боротьби з росією з лютого 2022 року, то стане зрозуміло, що географія немає жодного значення для національної стійкості. Миколаївщина, Херсонщина, Одещина, як південь України, як та частина яка традиційно було в електоральному полі «Партії регіонів», політичних проросійських різноманітних сил, організацій.

Якщо проаналізувати результати виборів 2010-2014 років, ми побачимо прихильність до «російської» сторони приблизно 80%, на сьогодні ми маємо результат неофіційних опитувань, це близько 40%, це в двічі менше тому ми можемо говорити, що в теперішній час географія та поняття «стійкість» не накладається один на одного і не є прямо пропорційними [4].

Отже, на сьогодні південь України продемонстрував великий діапазон стійкості. У цьому регіоні воює бригада, яка сформована на заході України, багато людей воює з Хмельниччини, Львівщини і це жодним чином не відображається на стійкості цих людей. Якщо ми порівняємо за 2014 рік, то позиція людей виражалася в тому, щоб воювали дончани та луганчани, інші вважали що їх не стосується. На даний час ситуація повністю змінилась.

Прикладом того, що Збройні сили України виконують чітко свої завдання, є приклад Ізраїлю. Як відомо, 07 жовтня 2022 року ізраїльські спецслужби можливо, не те що не помітили, а просто пропустили напад ХАМАСу. За наявних умов гібридного світоустрою, гібридних технологій, гібридної війни, військові та політичні технології настільки міксуються, що певним чином прогнозувати дії людей абсолютно неможливо. Таким чином весь світ не міг уявити що росія почне повномасштабне вторгнення, але вже після висвітлення звірств в Бучі, світ зрозумів що це не «спектакль», а реальна війна. Адже у нормальної людини той рівень злочинів, який демонструє росія, і які демонструє ХАМАС в Ізраїлі, просто не вписується в лінійку здорового розуміння.

Водночас урок України пішов на користь національній стійкості інших держав. Окремим пунктом можна згадати безпекові урядові та неурядові організації й інститути північної Європи, таких країн як Фінляндія, Швеція. Вони, проаналізувавши ситуацію і оцінивши ризики сусідства з росією, заявили про необхідність та здійснили вступ в НАТО [4].

Закономірним є питання – наскільки розвиток системи національної стійкості України впливає на євроінтеграцію України та зближення з НАТО. Зрозуміло що вказане суттєво впливає, оскільки вступ до НАТО двосторонній – по-перше це бажання України щодо вступу та прагнення виконати вимоги Альянсу, а по-друге можливості стійкості цих інститутів швидко трансформуватись, реформуватись тощо [4].

Важливо також зазначити один вагомий елемент, що позитивно впливає на національну стійкість – це навчання українських військових. Військові України здивували тим що вони швидко опановували новітню техніку на середньому та вищому за середній рівні. В цьому вбачається успіх української середньої освіти, з цього випливає що наш школяр на такому ж високому рівні як і американський, але при цьому в українській системі освіти довгий час щось намагались реформувати та змінювати.

Але враховуючи це ми бачимо, якими Україну бачать наші європейські та натівські партнери. Це прослідковується у небажанні, на початку повномасштабного вторгнення, протягом 72 годин жодним чином не допомагати Україні, у вигляді надання зброї та ін. Але знову ж таки, українська сторона сама давала такі підстави. На це все впливало багато факторів, таких як зняття керівника «Укроборонпрома» Юрія Гусева, функціонування підприємств Ріната Ахметова, Ігоря Коломойського, які не діяли з метою захисту держави. Наразі відбуваються певні судові процеси у верхніх кулуарах влади, це все свідчить про нестійкість політичну, відповідним чином відбуваються дисбаланси у державі.

Наразі в Інтернеті з'явилась інформація про список дітей вищого політичного керівництва Ізраїлю, які воюють проти ХАМАС, Україна в свою

чергу продемонструвати подібне не може. У нас відсутня військова цензура. Крім цього, у нашій країні присутня дуже велика корупція як в оборонній сфері, так і в закладах вищої освіти які вчать фахівців для оборонних підприємств. В свою чергу наші партнери це бачать, розуміють і бояться щоб ця «хвороба» не перейшла на європейські країни, щоб ми їх не «заразили». У ЗСУ існують гарні вертикальні зв'язки в суспільстві, так і вертикальні корупційні зв'язки, коли певні бригади отримують більш нове озброєння ніж інші та на порядок швидше переозброєння ніж інші.

Крім того, у військовий час ЗСУ, контррозвідувальні структури України також показали себе з високої позитивної сторони. Держприкордонслужба України в тому числі показала, що не тільки охорона, але й оборона кордонів у її основне завдання. Це було очевидно на прикладі прикордонників Донеччини, Харківщини, Херсонщини які боронять нашу державу пліч опліч з іншими військовими формуваннями України. Саме в цих структурах загалом є елементи в яких наявні майбутні компоненти, з яких в подальшому почнеться подальше реформування цих служб. Тобто це та здорова моральна, духовна, фізична сила в українських безпекових структурах, яка стане основою реформування, та не допустить подальшої ескалації воєнних дій [4].

3.2. Можливості використання іноземного досвіду посилення національної стійкості

Міжнародні організації і союзи держав, що були згадані раніше, погоджуються з тим, що розбудова національної стійкості є сферою відповідальності держав, які мають право самостійно визначати цілі та пріоритети у цьому напрямі. В даний час держави використовують різні практики у сфері забезпечення національної стійкості, оскільки це обумовлено 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 країнах, таких як Велика Британія, Данія, Естонія, Ізраїль, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Словаччина, США, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Швейцарія, Швеція, Японія та інші, дав змогу виявити низку спільних рис і відмінностей у цих процесах [20].

Як показали результати аналізу світового досвіду, різні держави почали застосовувати механізми забезпечення національної стійкості у визначених ними пріоритетних сферах, де ризики 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.

У стратегічних документах держав, що досліджувалися, були визначені основні мети та завдання в галузі забезпечення національної стійкості. Наприклад, стратегії національної безпеки Великої Британії, починаючи з

2008 року, містили комплекс завдань для забезпечення національної стійкості. Однією з основних цілей Стратегії національної безпеки 2010 року було зміцнення безпеки та стійкості Великої Британії, включаючи захист населення, економіки, інфраструктури, території та способу життя від всіх актуальних і потенційних ризиків. Окрім того, увага приділялася підвищенню рівня готовності до будь-яких небезпек та здатності відновлюватися після криз і забезпечення життєво важливих послуг. У стратегії національної безпеки і стратегічному та безпековому огляді 2015 року основними цілями внутрішньої політики були визначені оборона, стійкість та партнерство. Також визначалися пріоритетні напрями забезпечення національної стійкості у різних сферах перед різними видами загроз і кризовими ситуаціями [57].

У стратегії національної безпеки Японії 2013 року розглядалось посилення стійкості у безпековій сфері через розвиток дипломатичних, військових, економічних та технологічних можливостей, що сприяють миру і стабільності у регіоні та світі, а також стійкості до природних катастроф. Офіційні документи Секретаріату Кабінету міністрів Японії визначають основні принципи розбудови національної стійкості, такі як запобігання людським втратам, забезпечення функціонування важливих систем та мінімізація збитків від криз [50].

У США досягнення національної стійкості було реалізовано у рамках Стратегії національної безпеки 2017 року. У попередніх стратегіях та програмних документах, таких як Чотирирічний огляд внутрішньої безпеки 2014 року, встановлювалися окремі завдання в цій сфері.

До недавнього часу багато інших країн також визначали переважно окремі заходи для зміцнення стійкості держави та суспільства перед певними загрозами у своїх стратегічних документах. Наприклад, після подій 11 вересня 2001 року різні країни, включаючи Австралію (2015) та Канаду (2012), розробляли контртерористичні стратегії. Антитерористична діяльність завжди була ключовим аспектом стратегічних і програмних документів у Ізраїлі.

Країни, які постійно стикалися з природними катастрофами, розпочали впроваджувати заходи для підвищення стійкості до них. Наприклад, Австралія, Данія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, США, Фінляндія, Чехія, Швейцарія, та Японія розробляли програми та плани. Також були розроблені та впроваджені документи для підвищення стійкості в окремих сферах, таких як економіка, соціальна сфера та захист критичної інфраструктури, у ряді країн, серед яких Естонія, Ізраїль, Ісландія, Іспанія, Канада, Польща, Португалія, США, Туреччина, Угорщина, Франція, Чехія та Швейцарія.

З метою протидії гібридній агресії Російської Федерації проти України, окремі країни, включаючи Словаччину та Фінляндію, а також Європейський Союз та міжнародні організації, почали розробляти та впроваджувати стратегічні та програмні документи для протидії гібридним загрозам [40].

У Великій Британії втілено комплексний підхід до забезпечення національної стійкості, що перш за все передбачає готовність реагування на різноманітні загрози, відомий як «всеохоплюючий підхід». Крім Стратегії національної безпеки, цей підхід втілено у ряді інших державних документів, серед яких варто відзначити Секторальні плани стійкості, Національні стратегічні засади стійкості громади, Програму підготовки і планування на випадок надзвичайних ситуацій та інші.

Вибір моделі забезпечення національної стійкості державами часто зумовлювався характером ключових загроз для національної безпеки. Аналіз стратегічних і програмних документів різних країн показав, що основними загрозами, які визначали напрямки забезпечення національної стійкості, були тероризм (у Ізраїлі), тероризм і природні катастрофи (у США), природні катастрофи (у Японії), надзвичайні ситуації і тероризм (у Великій Британії), зовнішні впливи на дестабілізацію суспільства (у Естонії) та інші.

Зазвичай населення найбільше страждає від негативних впливів загроз, включаючи тероризм та природні катастрофи. Аналіз практик забезпечення національної стійкості, які використовуються різними країнами, показав, що

значна частина заходів спрямована на підвищення ефективності захисту населення від цих загроз та підвищення суспільної та індивідуальної стійкості до них.

Крім того, загрози, які визначені багатьма країнами як ключові (особливо тероризм та природні катастрофи), можуть призвести до руйнування або серйозного пошкодження об'єктів критичної інфраструктури. Це може призвести до припинення надання критично важливих послуг населенню, таких як постачання продовольства, води, медична допомога, транспорт та енергозабезпечення. Тому в багатьох країнах були створені системи захисту критичної інфраструктури, які об'єднують зусилля уповноважених державних органів, приватного сектора, громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін. Такі системи функціонують, зокрема, у США, Канаді, Швеції та інших країнах.

У Великій Британії встановлено співпрацю у галузі забезпечення національної стійкості не лише на рівні між урядових відомств, але й у формі місцевих форумів стійкості, до яких залучаються представники відповідних міністерств та відомств, а також місцевої влади та громадськості. Важливу роль у забезпеченні національної безпеки та стійкості відіграють регіональні та місцеві органи влади та громадські структури. Згідно з дослідженнями Офісу Кабінету міністрів Великої Британії, більшість заходів з підвищення стійкості громад не потребують великих фінансових витрат, але вимагають правильної організації відповідних процесів.

У Сполучених Штатах також варто звернути увагу на організацію зв'язків між центральним урядом, місцевою владою та окремими громадами. Однією з ключових функцій Федерального агентства управління надзвичайними ситуаціями (FEMA), яке є частиною Міністерства внутрішньої безпеки США, є забезпечення національної стійкості. В рамках цього агентства створено спеціальний підрозділ для цілей забезпечення стійкості [41]. Ця структура активно спрямовує свої зусилля на формування культури готовності до надзвичайних ситуацій в державі та суспільстві, перш за все, у

зв'язку з природними та техногенними небезпеками. Запропоновані механізми включають страхування та розробку планів надзвичайних ситуацій, поширення відповідних знань серед населення, проведення навчань, підготовку методичних рекомендацій та інших документів. Держава надає методологічну та організаційну підтримку місцевим органам влади та громадам, які самостійно визначають заходи для зміцнення своєї стійкості. Ці заходи можуть бути реалізовані через отримання цільових грантів від різних державних суб'єктів.

У США значна увага приділяється створенню різноманітних організаційних форматів міжвідомчої взаємодії для протидії різним загрозам. Ці формати сприяють постійному обміну інформацією між зацікавленими державними органами, аналізу ризиків, поширенню найкращих практик протидії загрозам, розробці рекомендацій для дій під час кризових ситуацій та визначенню пріоритетних завдань у сфері зміцнення стійкості держави, суспільства та громад. Згідно з загальновідомими висновками американських експертів, недостатній обмін інформацією між відомствами та спецслужбами був однією з суттєвих проблем у системі антитерористичної безпеки США, що допомогло здійсненню терористичних актів 11 вересня 2001 року. Одним із механізмів забезпечення національної стійкості в США стало формування розвідувального співтовариства, що полегшило координацію дій розвідувальних і контррозвідувальних органів, обмін інформацією та підвищення готовності реагувати на загрози.

Також у США, Ізраїлі та Великій Британії активно розглядається залучення населення до боротьби з злочинністю, зокрема тероризмом. Це включає інформування про підозрілу активність, участь у роз'яснювальній роботі, навчаннях та інших заходах. Наприклад, у США діють програми, такі як «Нагорода за справедливість», «Щось побачив – повідом», «Сусідський дозор», спрямовані на мобілізацію громадськості щодо інформування правоохоронних органів про підозрілу активність з ознаками тероризму. Іншими прикладами ефективної взаємодії держави та суспільства в боротьбі з

широким спектром внутрішніх загроз є діяльність неурядових організацій, таких як Crime Stoppers у США, «Мішмар Езрахі» в Ізраїлі, а також місцеві сили підтримки поліції в Англії та волонтерські загони пожежної охорони. [21].

У сфері забезпечення національної безпеки й стійкості вивчених країн, важливим напрямком державної політики є підвищення рівня обізнаності населення щодо поточних і можливих загроз та способів їх подолання. У цьому контексті, Велика Британія, Нідерланди та Нова Зеландія вирішили створити національні реєстри або профілі ризиків, доступні громадськості, які містять коротку та зрозумілу інформацію про найбільш ймовірні загрози, рекомендації щодо дій населення та вповноважених державних органів у випадку кризової ситуації, а також контактні телефони та інші важливі вказівки. У додаток до цього, в різних країнах поширюється практика активної участі громадянських об'єднань у проведенні спільно з правоохоронними органами просвітницької роботи серед населення щодо сучасних форм терористичних загроз, розробки індикаторів, що показують можливість терористичної діяльності, та інших заходів.

Крім цього, уряди приділяють значну увагу встановленню ефективних двосторонніх засобів комунікації з населенням. Таким чином, впровадження вказаних заходів сприяє формуванню культури безпеки серед населення, підвищує рівень самоорганізації суспільства та довіру до влади, а також зменшує загрози та кризові ситуації.

В сучасному світі, інформаційні та психологічні впливи на населення стають все більш деструктивними і є складовою гібридних загроз. У зв'язку з цим, країни посилюють заходи для забезпечення національної стійкості. Наприклад, в Ізраїлі та США велику увагу приділяють психологічним аспектам підвищення стійкості суспільства до терористичних загроз, тоді як в Естонії активно розвивають механізми опору негативним інформаційним та комунікаційним впливам.

Важливо відзначити, що всі вивчені країни вважають дестабілізацію економіки однією з основних загроз національній безпеці. Тому, основні стратегічні та програмні документи держав містять заходи для зміцнення економічної стійкості та забезпечення безперервності бізнес-процесів у кризових умовах.

Узагальнюючи, можна сказати, що процес розбудови систем забезпечення національної стійкості має свої особливості в кожній державі. Цей процес є динамічним, але в той же час заходи, вжиті на початку, стали базою для подальшого розвитку та розширення сфери діяльності. Важливо враховувати, що багато країн оновлюють свої стратегії та програми забезпечення національної стійкості, ураховуючи нові загрози та виклики. [42].

У Нідерландах наявні чіткі принципи забезпечення національної стійкості, які відображаються у сучасних підходах до боротьби з загрозами державі. Основні мети та заходи державної політики в цьому напрямку включають такі аспекти:

- Впровадження стандартних процедур, включаючи визначення національних інтересів, ідентифікацію загроз та зміцнення національної стійкості.
- Посилення інформаційного компонента, зокрема шляхом своєчасного виявлення та правильної інтерпретації загроз спільно з партнерами як на внутрішньому, так і на міжнародному рівні.
- Підвищення обізнаності стосовно ризиків і загроз серед місцевого керівництва, дипломатів, керівників компаній у сфері критичної інфраструктури, населення та інших зацікавлених сторін.
- Розвиток знань щодо ризиків і загроз та розроблення методів їх протидії.
- Застосування різноманітних оборонних заходів, включаючи дипломатичні інструменти.

- Посилення зв'язків між економікою та безпекою, зокрема шляхом аналізу іноземних інвестицій з точки зору їх впливу на національну безпеку та захисту критично важливих технологій.

- Посилення цифровізації.

- Розвиток міжнародної кооперації [55].

У різних країнах існують різноманітні універсальні механізми для забезпечення національної стійкості, серед яких можна виділити такі:

- Комплексне оцінювання ризиків і загроз, прогнозування кризових ситуацій та ідентифікація уразливостей.

- Забезпечення готовності та планування координованих дій, спрямованих на загальну співпрацю.

- Кризовий менеджмент, спрямований на керування і координацію заходів на всіх етапах циклу забезпечення національної стійкості, підтримку партнерських відносин, підзвітність та економічну ефективність.

- Створення регіональних та місцевих безпекових спроможностей на основі принципу субсидіарності та різноманітних організаційних форматів співпраці.

Аналіз стратегічних документів та практик різних країн виявив зміни в моделі забезпечення національної стійкості: від акценту на пріоритетних сферах до комплексного підходу до готовності реагування на різні загрози через всеохопну співпрацю. Найбільші зміни у сфері формування державної політики щодо національної безпеки і стійкості спостерігаються в різних країнах після 2014 року.

Сучасні держави визначають для себе різні пріоритети у забезпеченні національної стійкості. Деякі з них акцентують увагу на прогнозуванні загроз з метою їх запобігання та мінімізації наслідків, тоді як інші зосереджуються на підвищенні готовності до реагування на непередбачені ситуації та загрози будь-якого походження, зокрема гібридного характеру. Іноді основна увага приділяється формуванню необхідних резервів і ресурсів для швидкого відновлення після надзвичайних або кризових ситуацій..

3.3. Перспективи формування нової моделі національної стійкості на регіональному рівні та територіальних громад

Говорячи про практичні заходи, які необхідно вживати державі для розбудови системи національної стійкості, слід вказати, що, перше, нашій державі не потрібно шукати ззовні експертів, які б нам радили цю стійкість розбудовувати. Ми можемо опиратися на міжнародні, європейські традиції. Кожна країна по своєму унікальна, Україна теж особлива держава, за свої державотворенням, історією, географією. Необхідно звернути увагу на керівний та середній склад офіцерів, освітян, медиків, розробити дорожню карту в економіці.

На початку повномасштабного вторгнення Україну врятувала середня ланка офіцерства, яка мала досвід 2014 року, які пройшли «горнило війни» та були більш результативними в боях ніж категорія військовослужбовців у віці 50+, які мали досвід попередніх конфліктів, зокрема Афганістану. Хоч на даний час головна увага суспільства прикута до армії, на перший план також слід поставити економіку країни, військово-промисловий комплекс. У подальшому ВПК як економічна складова в подальшому «витягне» інші категорії (наприклад, якщо ми навчимося виробляти дрони, у подальшому будемо їх продавати всьому світу). На даний час Україна існує як полігон, для інших держав, де-факто це випробувальний майданчик, який існує за рахунок життя наших військовослужбовців. Через війну ми також побачили, що Німеччина та Франція не приділяли, належним чином, уваги своїм оборонним комплексам. Якщо ж взяти до увагу військову й технічну науку, то Україна може бути конкурентом для деяких держав, а це в свою чергу не до вподоби нашим партнерам [4].

На даний час ми маємо зберегти здоровий досвідчений кадровий склад ЗСУ, який має десятирічний досвід воєнних дій і також ми маємо чітко усвідомлювати свої завдання. Якщо ми подивимось на діяльність наших президентів, то побачимо що кожен президент змінював напрям держави, а це не є правильним. Якщо подивитись на напрям Володимира Зеленського, то він

до НАТО та ЄС прийшов через війну. І це є коливаннями стійкості, тому так важливі електоральна культура, економічна свобода, підняття статусу військовослужбовця. Розуміючи, що зараз бюджет держави обмежений, все одне не зрозуміло чому військовий заробляє на порядок нижче ніж деякі категорії держслужбовців. Також хочеться згадати про те що дуже багато військових кафедр в ВНЗ до 2014 року скорочувалось, і після 2022 року їх доцільно поновлювати.

Саме це зокрема є прикладом елементів стійкості, коли Україна зробила два кроки назад, а через деякий час крок вперед, у результаті ми отримуємо те що знаходимося на одному місці. За 10 років можна було розбудувати багато військових кафедр, крім цього слід врахувати фактор, що багато дітей лишаються сиротами. У кожній області слід заснувати військові ліцеї, середні військові навчальні заклади. Водночас на порядку денному в міністерстві освіти є тільки бажання приватизувати вищу школу.

Водночас важливим є питання наскільки важлива стійкість на локальному рівні і чи посилилась стійкість громад за останні півтора роки.

На локальному рівні стійкість важлива, оскільки вона являється складовою загальнодержавної стійкості. Поряд з цим у багатьох регіонах стійкість громад не посилилась, через озвучені вище причини, такі як корупція. І в загальному влада не зацікавлена в стійкості громад, оскільки стійкість громад прямо пропорційно загрожує корупції влади. Громади зможуть між собою комунікувати, відмовлятися від певних послуг які надає центральна влада, наприклад центральне опалення за високими тарифами (раніше у влади не запитували за яким принципом такі тарифи формуються).

По-друге в Україні достатньо багато було ділових громадян, які створювали бізнес в регіоні, і вони просто виїхали. Розвиток громад збільшило корупційну складову, у форматі встановлення високих заробітних плат керівництву ОТГ, при відсутності запиту від суспільства про розхід коштів.

Стійкість громад потрібно розвивати, при недостатньому регіональному лідерстві. Необхідно також вказати на те, що якщо ОТГ не буде

володіти інформацією про загальну національну стратегію, а буде дбати тільки про свій садок та річку наприклад, то це стає небезпечним. Така децентралізація може в подальшому стати регіоналізацією.

Водночас комунікація центральної влади з громадськістю під час війни не покращилась. Громади вбачають конкуренцію один в одному, це боротьба за бюджет. Процес децентралізації, надав громадам актив для розвитку, а з іншого показав, що менталітет українців «моя хата з краю...» може негативно вплинути на державність України. Однак держава має жорсткіше контролювати розтрату коштів, що стосується наприклад перекладання бруківки в прифронтових містах, у результаті чого відбувається максимальне розграбування бюджету.

На регіональному рівні формулювання програмних документів для гарантування безпеки та стійкості територіальних громад повинно бути узгодженим із цілями та завданнями національного рівня та визначати конкретні мети та завдання на регіональному рівні, а також передбачати очікувані результати та критерії оцінки. Згідно з концептуальними засадами забезпечення національної стійкості в Україні, головні завдання у сфері розвитку стійкості регіонів та територіальних громад мають бути спрямовані на:

- зміну парадигми мислення: регіональна стійкість формується на місці, а не в центрі;
- розвиток моделі адаптивного управління, що включає в себе розробку альтернативних цілей та планів розвитку, регулярне коригування програм і планів на основі аналізу ризиків і тенденцій безпекової ситуації та визначення цільових орієнтирів для самоуправління громадами;
- створення регіонального і місцевого лідерства;
- впровадження ефективної моделі координації та організації діяльності в галузі забезпечення стійкості регіонів та територіальних громад на основі широкої взаємодії та партнерських відносин;

- забезпечення єдності: об'єднання громадян навколо питань безпеки та стійкості регіонів та місцевих громад;
- формування спільних можливостей регіонів та територіальних громад для забезпечення належного рівня готовності та ефективного реагування на різноманітні загрози та кризові ситуації;
- покращення планування: розробка згуртованих дійових планів на регіональному та місцевому рівнях для запобігання загрозам, готовності, реагування та відновлення після кризових ситуацій;
- виховання культури безпеки та залучення громадян та громадських організацій до програм підтримки правоохоронних органів та місцевих центрів безпеки;
- забезпечення ефективного громадського контролю за використанням ресурсів регіонів та громад.

Додатковими важливими результатами в цій галузі можуть бути:

- динаміка розвитку спільних можливостей регіонів та територіальних громад (організаційних, економічних, соціальних, безпекових тощо).
- ефективне функціонування міжвідомчих форматів взаємодії в галузі забезпечення безпеки та стійкості регіонів та територіальних громад.

Для оцінки досягнення мети розвитку стійкості регіонів і територіальних громад пропонується визначити такі критерії:

Критерії стійкості стану:

- Надійність і належність організаційних, безпекових, суспільних та інших потужностей регіону/територіальної громади.
- Наявність резервів відповідних сил і засобів.
- Єдність громади.
- Розвиненість зв'язків між різними суспільними групами.
- Активна участь населення у економічній, політичній та інших сферах діяльності в межах громади.
- Рівень довіри до місцевої влади.

Критерії стійкості процесів:

- Ефективність управління громадою.
- Постійність 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 реагувати на загрози й кризові ситуації.
- Ситуацію контролювання до, під час та після кризи в межах регіону/територіальної громади.
- Якість і доступність освітніх заходів у сфері безпеки та стійкості.
- Свідомість членів громади та населення регіону щодо природи загроз і порядку дій у разі їх настання.
- Активна участь членів громади у процесі прийняття рішень.
- Надійність та ефективність двосторонніх каналів комунікації місцевої влади з населенням.
- Створення спільних можливостей для протистояння загрозам і кризам.
- Використання новітніх технологій у сфері аналізу безпекового середовища та кризового менеджменту.

Для оцінки прогресу в досягненні встановлених критеріїв можна розробити інструменти самооцінювання та спеціальні показники. Рекомендується проводити оцінювання потенціалу регіонів та територіальних громад з урахуванням результатів комплексних та окремих оглядів у секторі безпеки й оборони.

Також очевидно, що планування в Україні, як важлива складова системи забезпечення національної стійкості, потребує удосконалення методології та організації процесів. Цю проблему можна вирішити шляхом прийняття Закону про державне стратегічне планування, внесення змін до Закону про національну безпеку з метою визначення повного циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки; встановлення єдиної процедури підготовки стратегічних документів та планування спільних заходів у разі

кризових ситуацій; визначення порядку міжвідомчої співпраці та залучення різних ресурсів, включаючи міжнародну допомогу, на різних етапах циклу забезпечення національної стійкості; уточнення процедур контролю та звітності щодо виконання Стратегії національної безпеки та інших документів, що стосуються національної безпеки; покращення проведення комплексних оглядів сектору безпеки й оборони стосовно оцінювання готовності до реагування на загрози та кризові ситуації, а також здійснення регулярного самооцінювання органів державної та місцевої влади з питань стійкості до визначених загроз і кризових ситуацій.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у ході даного дослідження ми прийшли до наступних висновків (у відповідності до завдань, поставлених у вступі до цієї роботи):

1. Розглянуті теоретичні засади забезпечення національної стійкості держави. Виявлено, що створення напрямку наукових досліджень у галузі забезпечення національної стійкості відбулося в результаті розвитку та взаємного впливу різних наукових дисциплін, зокрема досліджень складних систем, сталого розвитку та безпеки. Розвиток науки та техніки, а також поява нових та посилення традиційних загроз створили потребу в адаптації системи забезпечення національної безпеки до нових умов та в пошуку нових концептуальних підходів до її удосконалення.

Незважаючи на те, що питання національної стійкості активно обговорюється у багатьох країнах та міжнародних організаціях, відсутній загальновизнаний визначення цього терміну, єдині критерії та методи оцінки національної стійкості та вимоги до побудови відповідних систем. Різне трактування концепції стійкості у сфері національної безпеки призводить до різних підходів до формування відповідної державної політики. Ця ситуація може сприяти запропонуванню різноманітних несистематичних заходів, які, незважаючи на великі ресурси, можуть мати обмежену ефективність.

Ураховуючи зростаючу загрозу для держави та суспільства та їхню відновлювальну потужність, важливим є розробка комплексного механізму, спрямованого на посилення стійкості цих системних об'єктів. Створення такої системи повинно враховувати основні теоретичні принципи та закономірності в межах концепції національної стійкості.

Серед цих принципів важливо визначити те, що держава та суспільство є складними системами, а їхні компоненти можуть бути піддані різним загрозам в різній мірі. Крім того, пасивні об'єкти безпеки можуть перетворитися на активних учасників у забезпеченні власної стійкості, а збільшення кількості стійких об'єктів може зміцнити національну стійкість

загалом. Проте реалізація цього феномену вимагає змін у свідомості громадян стосовно їх відповідальності за власну безпеку та активної участі у запобіганні потенційним загрозам.

Для розбудови системи забезпечення національної стійкості необхідно визначити не лише складові її системи та їх взаємозв'язки, але також визначити її місію, цілі, принципи функціонування, ключові процеси, особливості застосування механізмів та взаємодії з іншими системами. Основні процеси та принципи функціонування цієї системи мають визначальне значення для формулювання державної політики в галузі забезпечення національної безпеки та стійкості.

Результати порівняльного аналізу сутності та основ формування системи забезпечення національної безпеки і системи забезпечення національної стійкості свідчать про їх сумісність і можливість отримання синергетичного ефекту від їх взаємодії. Розділення цих систем для наукових досліджень має обґрунтування, але практично утримання окремої системи забезпечення національної стійкості, яка функціонує паралельно з наявною системою національної безпеки, може бути надто обтяжливим для держави. З урахуванням обмеженості ресурсів та спільних характеристик обох систем доцільніше впроваджувати принципи стійкості і відповідні механізми у сфері забезпечення національної безпеки. Формування комплексної системи забезпечення національної безпеки та стійкості дозволить значно підвищити ефективність протидії сучасним загрозам і деструктивним впливам в умовах зростання невизначеності та мінливості глобального безпекового середовища.

Існування тісних зв'язків і взаємовпливів між об'єктами та суб'єктами забезпечення національної стійкості, а також іншими системами і зовнішнім середовищем, вимагає комплексних заходів, спрямованих на забезпечення національної стійкості, які охоплюють політичні, соціальні, психологічні та інші аспекти. Розробка та реалізація комплексної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості повинна враховувати зміст концепції національної стійкості та відповідні закономірності. Важливо

визначати елементи та характеристики основних об'єктів та їхніх складових, які залишаються незмінними для забезпечення їх цілісності та виконання основної функції, і ті, які можуть бути модифіковані для зміцнення національної стійкості. Державна політика також повинна враховувати особливості адаптивної поведінки складних соціальних систем та їх здатність до самоорганізації й самоуправління, вплив загального контексту ситуації та фактору часу на ефективність заходів забезпечення національної стійкості, а також уникнення пасток стійкості, інституційних та інших пасток.

У мінливому безпековому середовищі розробка та реалізація державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості повинна бути гнучкою та базуватися на адаптивному управлінні. Це обумовлено тим, що забезпечення національної стійкості – динамічний процес, який потребує постійного модифікування. Оцінка національної стійкості як частини адаптивного управління має здійснюватися систематично під час формування та реалізації державної політики, щоб надавати необхідну інформацію для визначення пріоритетів і заходів, які мають бути вжиті в державі та суспільстві для досягнення певного рівня стійкості. Така оцінка є комплексним процесом, що базується на застосуванні критеріїв стійкості стану й стійкості функціонування держави і суспільства та їхніх підсистем, аналізі показників, що розробляються з урахуванням специфіки функціонування різних сфер суспільних відносин, а також рівнів стійкості різних об'єктів, які можуть коливатись у визначених межах й мають враховувати контекст ситуації, а також інші чинники впливу.

2. Виявлені особливості забезпечення національної стійкості України на різних рівнях. З'ясовано, що, враховуючи динамічний та тривалий характер поточних та потенційних ризиків і загроз для України, а також їх значний масштаб імовірних негативних наслідків для суспільства та держави, яких не можна повністю уникнути, а також враховуючи існуючі вразливості держави та суспільства, разом з чинниками, які можуть їх загострити (наприклад, незавершеність важливих реформ, обмеженість ресурсів, складна

демографічна та соціальна ситуація), варто визнати, що будівництво системи забезпечення національної стійкості відповідає потребам України, сприяючи створенню додаткових можливостей для національної безпеки.

Аналіз практик, які використовуються у сфері забезпечення національної безпеки, кризового управління та державного управління в Україні, підтверджує, що заходи, спрямовані на забезпечення національної стійкості, є фрагментарними та несистематизованими, і, отже, мають обмежену ефективність. Відсутність відповідного законодавства, несформовані інституційні механізми та інструментарій забезпечення національної стійкості суттєво гальмують відповідні процеси і порушують основні принципи забезпечення національної стійкості. Крім того, системний процес забезпечення національної стійкості в Україні обмежується низьким рівнем теоретичного осмислення відповідної проблематики.

Наразі в Україні існують проблеми у формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення національної стійкості, зокрема у сфері стратегічного планування, кризового управління, планування спільних заходів на випадок кризових ситуацій, які мають міжгалузевий комплексний характер, тощо. Аналіз показує, 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 на всіх етапах кризового циклу.

За результатами дослідження виявлено системні проблеми забезпечення національної стійкості в Україні, які 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 функціонування.

Не дивлячись на значний потенціал стійкості держави і суспільства, системні механізми забезпечення національної стійкості, які мають вирішувати такі завдання, як підвищення адаптивності безпекової політики та

управління основними сферами забезпечення життєзабезпечення держави і суспільства в умовах невизначеності та швидких змін безпекового середовища, поки не реалізовані. Вирішення зазначених системних проблем у сфері забезпечення національної стійкості України вимагає комплексного підходу й визначених концептуальних засад.

3. Оцінені проблемні аспекти й перспективи забезпечення національної стійкості України. Встановлено, що основні завдання, які міжнародні організації ставлять перед собою у роботі над зміцненням стійкості, включають дослідження національних практик, проведення аналізу та розроблення рекомендацій для країн у різних аспектах забезпечення національної стійкості, надання підтримки у формі експертної, організаційної, фінансової тощо тим країнам, які цього потребують. Велика увага в цій роботі приділяється аналізу ризиків, виявленню уразливостей, поширенню знань, розвитку кризового менеджменту, плануванню та відновленню після криз, а також налагодженню широкої співпраці.

Починаючи з 2014 року, міжнародні організації та союзи держав змінили свої підходи до розуміння поняття національної стійкості та визначення пріоритетних напрямів її зміцнення. Аналіз стратегічних і програмних документів та практик цих організацій показує, що вони спрямовані на досягнення критеріїв національної стійкості як стану, так і функціонування держави та її підсистем. Водночас багато заходів, що вживаються міжнародними організаціями, сприяють укріпленню стійкості суспільства, формуванню ідентичності та злагодженості, підвищенню довіри до влади, розвитку ефективного управління громадою та підвищенню готовності до реагування на кризи.

Боротьба з пандемією COVID-19 й війна в Україні викликала нові виклики у сфері кризового менеджменту, післякризового відновлення та інші аспекти стійкості. Проте робота міжнародних організацій у цьому напрямі триває. Важливо враховувати, що хоча специфіка реалізації політики забезпечення національної стійкості може різнитися в кожній країні залежно

від її умов та потреб, багато з цих стратегій мають спільні риси, що базуються на загальних принципах національної стійкості.

Зазвичай, країни розпочинали використовувати методи зміцнення стійкості в обраних сферах, де ризики оцінювалися як найбільш ймовірні, а їхні наслідки - найбільш масштабні й серйозні для країни та суспільства. З часом напрями й області забезпечення національної стійкості ставали більш конкретними й ширшими, а відповідні методи й практики розвивалися. Зміни, що зараз спостерігаються у системах забезпечення національної стійкості багатьох країн, йдуть у напрямі від акценту на пріоритетних сферах до комплексного підходу до забезпечення готовності реагувати на різні загрози на основі всебічної співпраці.

Одночасно пріоритети країн у сфері забезпечення національної стійкості, спрямованість відповідних методів і практик можуть значно відрізнятись. З точки зору ефективного використання універсальних методів забезпечення національної стійкості, таких як стратегічне планування, комплексне оцінювання ризиків, ідентифікація загроз та уразливостей, багаторівнева організація всебічної взаємодії у сфері забезпечення національної безпеки та стійкості тощо, варто звернути увагу на досвід Великої Британії, Нідерландів, Нової Зеландії. Загалом, вивчення світового досвіду забезпечення національної стійкості, аналіз ефективних світових практик у цій галузі, 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.

Водночас на локальному рівні стійкість важлива, оскільки вона являється складовою загальнодержавної стійкості. Поряд з цим у багатьох регіонах стійкість громад не посилилась, через озвучені вище причини, такі як корупція. І в загальному влада не зацікавлена в стійкості громад, оскільки стійкість громад прямо пропорційно загрожує корупції влади. Громади

зможуть між собою комунікувати, відмовлятись від певних послуг які надає центральна влада, наприклад центральне опалення за високими тарифами (раніше у влади не запитували за яким принципом такі тарифи формуються).

По-друге в Україні достатньо багато було ділових громадян, які створювали бізнес в регіоні, і вони просто виїхали. Розвиток громад збільшило корупційну складову, у форматі встановлення високих заробітних плат керівництву ОТГ, при відсутності запиту від суспільства про розхід коштів.

Стійкість громад потрібно розвивати, при недостатньому регіональному лідерстві. Необхідно також вказати на те, що якщо ОТГ не буде володіти інформацією про загальну національну стратегію, а буде дбати тільки про свій садок та річку наприклад, то це стає небезпечним. Така децентралізація може в подальшому стати регіоналізацією.

Водночас комунікація центральної влади з громадськістю під час війни не покращилась. Громади вбачають конкуренцію один в одному, це боротьба за бюджет. Процес децентралізації, надав громадам актив для розвитку, а з іншого показав, що менталітет українців «моя хата з краю...» може негативно вплинути на державність України. Однак держава має жорсткіше контролювати розтрату коштів, що стосується наприклад перекладання бруківки в прифронтових містах, у результаті чого відбувається максимальне розграбування бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко А. В. Стійкість національної економіки: теорія, методологія, практика / НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. Київ, 2014. 288 с.
2. Домарєв В. В. Система ситуаційного управління: теорія, методологія, рекомендації. Київ : Знання України, 2017. 347 с.
3. Жаліло Я. А., Базилюк Я. Б., Ковалівська С. В., Коломієць О. О. та ін. Україна після коронакризи - шлях одужання : наук. доп. Київ : НІСД, 2020. 304 с.
4. Інтерв'ю з Ніколаєнко Наталією Олександрівною, доктором політичних наук, професором кафедри історії Миколаївського національного університету ім. В.О. Сухомлинського.
5. Качинський А. Б. Індикатор могутності як інтегральний показник безпеки держави. *Математичне моделювання в економіці*. 2015. № 2. С. 75-91.
6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458.
7. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. 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.
9. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
10. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19.04.2011 № 3236- VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 42. Ст. 435.
11. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
12. 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

13. 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>
14. 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-n#Text>
15. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
16. 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>
17. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
18. 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.
19. Резникова О. О. Концептуальні засади національної стійкості. *Держава і право*. 2018. № 81. С. 135-146.
20. Резникова О. О. Концептуальні підходи до вибору моделі забезпечення національної стійкості. *Стратегічні пріоритети*. 2019. № 1. С. 18-27.
21. Резникова О. О. Механізми забезпечення стійкості держави у сфері національної безпеки. *Стратегічні пріоритети*. 2018. № 3-4. С. 15-25.
22. Резникова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища. Київ : НІСД, 2022. 456 с.
23. Резникова О. О. Проблеми планування у сфері національної безпеки

- України. *Стратегічна панорама*. 2021. № 1. С. 5-13.
- 24.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
- 25.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.
- 26.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.
- 27.Розумний М. М. Виклики національного самовизначення. Київ : НІСД, 2016. 196 с.
- 28.Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ : НІСД, 2017. 496 с.
- 29.Смолянчук В. Ф. Системні засади національної безпеки України. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. № 2 (37). С. 107-126.
- 30.Сьомін С. В., Резнікова О. О. Проблеми реформування системи підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони України. *Стратегічна панорама*. 2017. № 1. С. 67-73.
- 31.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.
- 32.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.
- 33.Bertalanffy L. von. *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. N.Y. : George Braziller, 1968. 289 p.
- 34.Booth K. Security and Emancipation. *Review of International Studies*. 1991. Vol.

17. Issue 4. P. 313-326.
35. Buzan B., Waever O. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder : Lynne, 1998. 239 p.
36. 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/>
37. Chandler D. Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*. 2012. No. 43(3). P. 213-229.
38. 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>
39. Disaster Recovery Institute. International Glossary for Resilience. URL: <https://drii.org/resources/viewglossary>
40. 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>
41. FEMA Resilience. URL: <https://www.fema.gov/about/offices/resilience>
42. Fjader C. The nation-state, national security and resilience in the age of globalization. *Resilience*. 2014. No. 2:2. P. 114-129.
43. Folke C. Resilience (Republished). *Ecology and Society*. 2016. Vol. 21. Issue 4. Art. 44. URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol21/iss4/art44/>
44. Glossary. Resilience Alliance. URL: <https://www.resalliance.org/glossary>
45. 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. P. 219-245.
46. Holling C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*. 1973. Vol. 4. P. 1-23.
47. Jones R. W. *Security, Strategy and Critical Theory*. London : Lynne Rienner Publishers, 1999. 196 p.

48. Kaufmann M., Cavelti M. D., Kristensen K. S. Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*. 2015. No. 46(1). P. 3-14.
49. 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>
50. 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
51. 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). P. 127-150.
52. Racz Andras. 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>
53. Scott W. G. Organizational Theory: An Overview and an Appraisal. *Academy of Management Journal*. 1961 Vol. 4. No. 1. P. 7-26.
54. Stockholm Resilience Centre. Resilience dictionary. URL: www.stockholmresilience.org/research/resilience-dictionary.html
55. 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>
56. Thompson E. P. Beyond the cold war. London : Merlin Press, 1982. 36 p.
57. 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
58. Ullman R. Redefining Security. *International Security*. 1983. Vol. 8. No. 1. P.

- 129-153.
59. 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/
60. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). UNISDR Terminology on disaster risk reduction. URL: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf
61. Walker J., Cooper M. Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*. 2011. Vol. 42. No. 2. P. 143-160.
62. Walsh-Dilley M., Wolford W. (Un)Defining resilience: subjective understandings of 'resilience' from the field. *Resilience*. 2015. No. 3:3. P. 173-182.

ДОДАТКИ

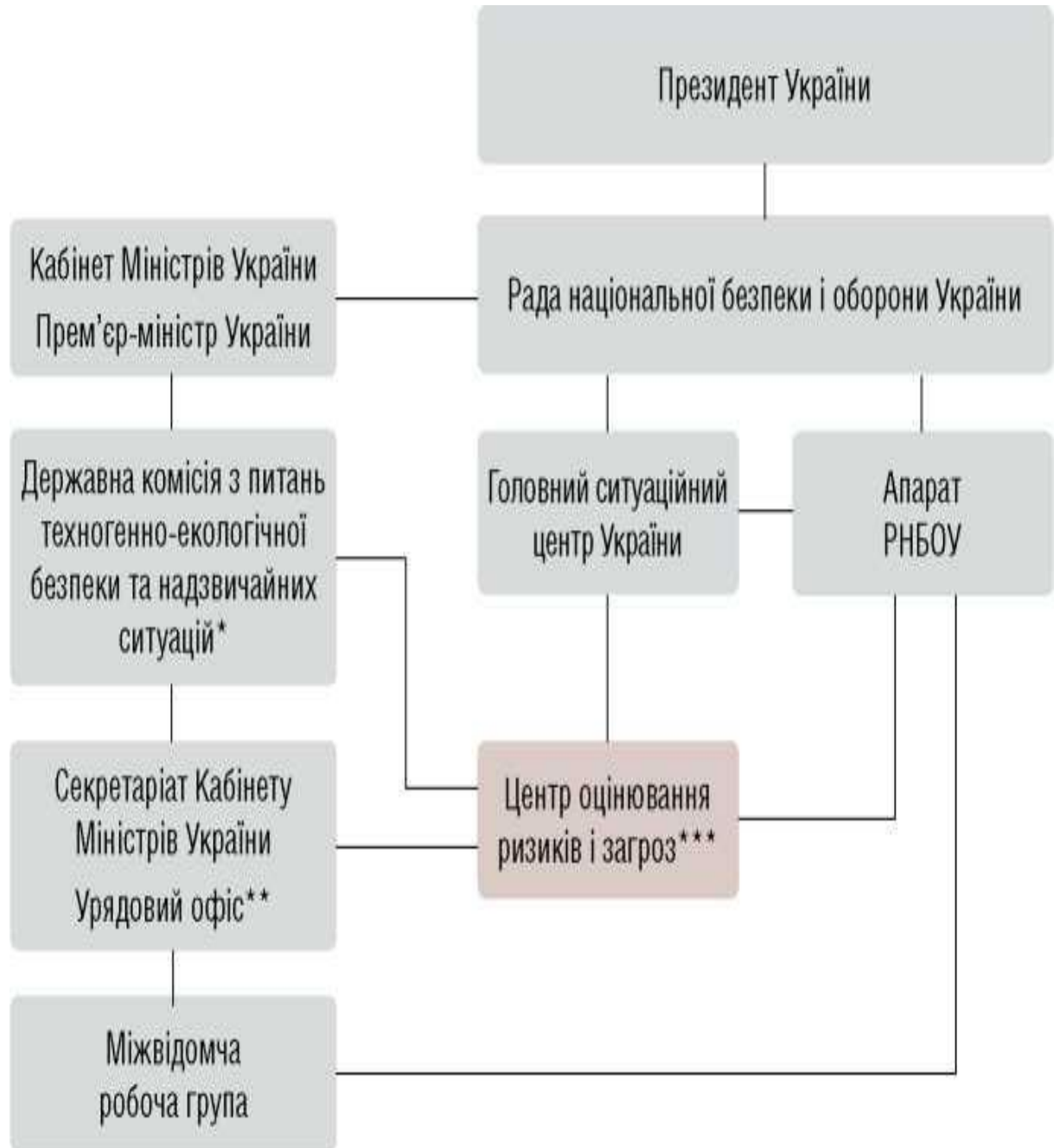
Додаток А

Основні характеристики концепту національної стійкості

Ключове питання забезпечення національної стійкості	Змістовне навантаження	Системні елементи і зв'язки
<i>Стійкість чого?</i>	Об'єкт стійкості	Держава та суспільство
<i>Стійкість щодо чого?</i>	Деструктивні впливи (подразники)	Загрози, кризові ситуації або дії, відносно яких об'єкт має бути стійким
<i>Для чого?</i>	Мета досягнення стійкості та рівень стійкості	Пристосування до мінливості й невизначеності безпекового 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, 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, наукові установи, громади, населення, які вживають визначені заходи щодо посилення безпеки й стійкості держави та суспільства

Додаток Б

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.