

policy and law. It is necessary to study the mechanisms that ensure the exchange of reliable, objective, systematic information, on which depends the choice of means of politics and law, adequate for the achievement of agreed social goals.

Keywords: interaction, social interaction, political interaction, managerial interaction, policy/politics, law, information.

УДК 321.015+321.02+323.21

О. О. РЕЗНИКОВА

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ

Досліджені передумови і причини виникнення концепції національної стійкості, встановлені її зв'язки із системою забезпечення національної безпеки. Проаналізовані практики запровадження принципів національної стійкості у сучасних безпекових стратегіях ЄС, НАТО та низки країн світу. На основі системного аналізу досліджень вітчизняних і закордонних науковців сформульовані концептуальні засади національної стійкості: запропоноване авторське визначення відповідного поняття, встановлені суб'єкти і об'єкти цієї системи, характерні риси, критерії і методи оцінки національної стійкості.

Ключові слова: національна стійкість, національна безпека, держава, суспільство, система, загрози, безпекове середовище.

Резникова О. А. Концептуальные основы национальной стойкости

Исследованы предпосылки и причины возникновения концепции национальной стойкости, установлены ее связи с системой обеспечения национальной безопасности. Проанализированы практики внедрения принципов национальной стойкости в современных стратегиях безопасности ЕС, НАТО та ряда иностранных государств. На основе системного анализа исследований отечественных и зарубежных ученых сформулированы концептуальные основы национальной стойкости: предложено авторское определение соответствующего понятия, установлены субъекты и объекты этой системы, характерные черты, критерии и методы оценки национальной стойкости.

Ключевые слова: национальная стойкость, национальная безопасность, государство, общество, система, угрозы, среда безопасности.

© РЕЗНИКОВА Ольга Александрівна — кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

Reznikova Olga. Conceptual framework for national resilience

The article explores the preconditions and causes of emergence of the national resilience concept, establishes its links with the system of national security. The practices of establishing principles of national resilience in active security strategies of the EU, NATO and several foreign countries are analyzed. Based on the comprehensive analysis of the domestic and foreign scientists researches, the conceptual framework for national resilience are developed: the author's definition of the national resilience is articulated, the subjects and objects of this system, key features, criteria and methods of national resilience assessment are proposed.

Keywords: national resilience, national security, state, society, system, threats, environment of security.

Питання пошуку нових форм і методів забезпечення національної безпеки набуло для більшості європейських країн нового значення після розпочатої РФ гібридної агресії, яка у 2014 р. широкомасштабно проявилася в Україні, а потім у різних формах поширилася й на інші країни. Події останніх років суттєво позначилися на міжнародній безпеці, довели слабкість низки політичних інструментів й інститутів, які забезпечували мир і стабільність у період після Другої світової війни.

В умовах швидких змін безпекового середовища класичних заходів із запобігання і протидії загрозам виявилось вже недостатньо для того, щоб люди, суспільство і держава були захищеними у достатній мірі. Постало питання про набуття системою забезпечення національної безпеки нової якості, яка давала б змогу адаптуватися до таких змін і працювати безперебійно навіть в умовах кризи.

Зазначеним вимогам відповідає поняття «національна стійкість». Передусім, це означає здатність національних систем, і зокрема держави, адаптуватися до швидких змін безпекового середовища і забезпечувати нормальне функціонування навіть у складних умовах підвищеного ризику і невизначеності. Низка держав уже визначила формування національної стійкості імперативом своєї безпекової політики. Відповідні пріоритети встановлені також в оновлених стратегічних документах ЄС і НАТО. Проте нині у світі відсутнє усталене визначення цього поняття, не сформульовані чіткі критерії формування відповідної системи.

Наукова дискусія з цього приводу триває. Слід зазначити, що переважна більшість досліджень у відповідній сфері фокусується на визначенні механізмів забезпечення стійкості окремих об'єктів — бізнес процесів, організацій, суспільства, критичної інфраструктури тощо. У той же час, розбудова концепції національної стійкості, яка базується на комплексному системному підході, простежується лише у роботах окремих науковців, серед яких Дж. Джозеф, К. Зебровски, М. Д. Кавелті, М. Кауфманн, К. С. Крістенсен, Д. Дж. Ренсел, К. Ф'едер та інші.

Такий напрям досліджень є новим для української науки, оскільки він пропонує комплексний підхід, у той час, як існуючі напрацювання розкривають переважно окремі аспекти забезпечення національної стійкості у різних сферах. Зокрема, українські дослідники приділяють більше уваги питанням стійкості критичної інфраструктури або стійкості до кіберзагроз. У той же час, мало дослідженими залишаються питання взаємозв'язків між концептами національної стійкості і національної безпеки, суб'єктності у рамках відповідних систем, критеріїв і оцінок національної стійкості та ін.

У широкому сенсі наукові дослідження з питань забезпечення стійкості ведуться вже давно. Вони стосуються різних наукових галузей і об'єктів, у контексті яких даються відмінні визначення цього терміну, а також пропонуються принципово різні механізми забезпечення стійкості. На початку цей термін набув поширення у технічних дисциплінах як характеристика певних фізичних явищ і процесів (наприклад, здатність об'єкта (матеріалу чи механізму) накопичувати енергію і витримувати значні навантаження без розривів та пошкоджень). Потім він став застосовуватися у психології (як одна з властивостей особистості), у сфері екології (як здатність екосистем відновлюватися після катастроф), а також у різних сферах суспільних відносин. Питанню різноманітності і трансформації поняття «стійкість» приділяли увагу багато дослідників, серед яких П. Мартін-Брін і Дж. М. Андеріс¹, а також Інститут суспільної і регіональної стійкості (CARRI)².

Як безпекова категорія стійкість почала розглядатися дещо пізніше. За даними М. Д. Кавелті, М. Кауфманн, К. С. Крістенсен³,

кількість публікацій на відповідну тему, зареєстрованих міжнародною базою даних Web of science, зростає з 500 у 2003 р. до 3000 у 2013 р. Загальним висновком таких досліджень є те, що у сучасному світі стає дедалі більше загроз для безпеки людини, суспільства і держави, вони набувають складніших форм, а запобігти їм або здолати їх часто стає неможливим. У цьому контексті концепція національної стійкості полягає у визначенні стратегічного курсу, який дозволяє долати ці труднощі, забезпечуючи нормальні умови для існування і функціонування зазначених об'єктів навіть під впливом різного роду криз.

К. Ф'єдер зазначає, що поява концепту національної стійкості у порядку денному забезпечення національної безпеки обумовлена розширенням спектру нових загроз у результаті зростання глобальної взаємозалежності та невизначеності. За таких умов забезпечення безпеки силами національних держав стає надзвичайно складним завданням і потребує нових підходів, зокрема розробки національних безпекових стратегій з урахуванням принципів забезпечення національної стійкості⁴.

К. Зебровски⁵, Дж. Джозеф⁶ розглядають національну стійкість як особливу форму державного управління крізь призму неоліберальних ідей.

Критики концепції національної стійкості, зокрема Б. Еванс і Дж. Рейд, зазначають її депресивний характер, який полягає у тому, що світ розглядається виключно крізь призму загроз і неминучих катастроф, а це породжує постійну тривожність і небезпеку як визначальні умови «нової реальності». Крім того, такий підхід змінює логіку державного управління і політичні правила, перекладаючи значну частину відповідальності на населення, яке має готуватися до життя в умовах постійних загроз⁷.

Слід зауважити, що у сучасних умовах на національному рівні держава залишається основним контриб'ютором безпеки, залишаючи за собою монополію на право застосування сили і маючи для цього необхідні спроможності. Проте не можна не враховувати, що світ змінився, процеси глобалізації набули значної динаміки. Характерною ознакою нових нетрадиційних загроз є те, що їх стає все важче ідентифікувати (особливо на початковому етапі),

вони мають довготривалий характер, їх джерелом часто є недержавні актори. Це потребує зміни підходу до забезпечення національної безпеки від реактивного до проактивного. У таких умовах виник запит на виконання нових функцій у сфері національної безпеки. При цьому йдеться не про перерозподіл повноважень, а про розширення ролі і сфери відповідальності як держави, так і місцевої влади й недержавного сектору, в т.ч. громадянського суспільства, у протидії таким загрозам.

Гібридна війна РФ стала потужним стимулом для розробки і запровадження механізмів забезпечення національної стійкості на рівні як окремих країн, так і міжнародних організацій.

Питання забезпечення стійкості країн-членів ЄС і сусідніх держав на сході та півдні ЄС є одними з основних пріоритетів, визначених Глобальною стратегією Європейського Союзу щодо зовнішньої політики та політики безпеки (2016 р.). Це зумовлено тим, що нині питання внутрішньої і зовнішньої безпеки перетинаються дедалі сильніше⁸. Слід зауважити, що бачення національної стійкості ЄС базується на широкому підході, який включає не лише здатність країн-членів і Союзу в цілому протистояти військовим загрозам, але й всьому спектру невійськових загроз. При цьому в якості обов'язкових критеріїв національної стійкості ЄС розглядає сталий розвиток, економічну стабільність, належне урядування і захист прав людини та інше.

Забезпечення стійкості стало нині одним з пріоритетних питань у діяльності НАТО у контексті довгострокової адаптації Альянсу до нових безпекових умов. Низку нових завдань у цій сфері було визначено під час Варшавського саміту НАТО (8–9 липня 2016 р.). Зокрема, під час саміту керівниками країн були погоджені Зобов'язання щодо посилення стійкості⁹, у яких визначено, що стійкість є основою для надійного стримування, захисту та ефективного виконання базових завдань Альянсу. В документі зазначено, що країни нині стикаються з більш широким і зростаючим спектром військових і невійськових викликів і загроз, у тому числі гібридних. За таких умов для захисту населення і території необхідно забезпечити не лише належні спроможності й готовність збройних сил, але й цивільну готовність, у т.ч. безпе-

рєрвність влади та надання критичних послуг населенню, захист критичної інфраструктури, сталий розвиток тощо.

Слід зауважити, що якщо під час створення НАТО ключовим елементом його стійкості називався принцип колективної оборони у контексті можливості витримувати неочікувані військові удари¹⁰, то розвиток нових форм військового співробітництва та уточнення завдань щодо стримування у сучасних умовах змусили Альянс переглянути свої підходи щодо стійкості, яка нині розглядається у більш широкому контексті.

Наразі Альянс працює над визначенням узгоджених вимог до національної стійкості. При цьому зазначається, що хоча це питання відноситься до сфери національної відповідальності, цей процес базується на спільних для країн-членів і їх партнерів цінностях — дотриманні принципів індивідуальної свободи, демократії, прав людини та верховенства права.

Певне занепокоєння викликає той факт, що часто у дослідженнях, які проводяться науковцями у системі НАТО, питання національної стійкості звужується до захисту критичної інфраструктури. Такий підхід, відповідає скоріше завданням забезпечення організаційної стійкості, хоча помилково ототожнюється з концептом національної стійкості. Слід зауважити, зокрема, що суспільство і критична інфраструктура є різними за своєю природою об'єктами у системі національної стійкості. При цьому суспільство не може розглядатися як об'єкт критичної інфраструктури, проте може бути стійким (або нестійким) до різного роду загроз

Низка країн (зокрема, США, Канада, Австралія, Нідерланди, Естонія та ін.) вже затвердила певні програмні документи щодо розбудови національної стійкості або ж запровадила відповідні підходи у стратегіях національної безпеки. За висновками К. Ф'єдера, у більшості з досліджених ним стратегій національної безпеки реалізовано нову парадигму, яка базується на охопленні «всіх видів небезпек для всього суспільства»¹¹. Показовим при цьому є те, що такий підхід не потребує визначення пріоритетних напрямів у сфері національної безпеки.

Аналізуючи різноманітні визначення поняття «стійкість» та беручи до уваги концептуальні підходи, викладені у зазначених

вище дослідженнях та документах, можна запропонувати таке визначення терміну «національна стійкість»:

національна стійкість — це здатність національних систем протистояти загрозам, адаптуватися до їх дії та швидких змін безпечного середовища у звичайному режимі, безперебійно функціонувати під час криз, а також відновлюватися після руйнівних наслідків явищ/дій будь-якої природи до бажаної рівноваги (на попередньому або на новому рівні) за умови збереження безперервності процесу управління.

Характерною особливістю національної стійкості є те, що вона **утворює сталі зв'язки між минулим, теперішнім і майбутнім**. Так, вона вимагає створення спроможностей для подолання наслідків минулих катастроф і шоків, використовуючи і розвиваючи отриманий досвід, а також для протистояння хронічним небезпекам і загрозам невизначеного майбутнього.

Нова здатність національних систем формується за рахунок набуття ними сукупності необхідних якостей, які складають **критерії** національної стійкості. Основними з них є: надійність, наявність резервів, адаптивність, гнучкість, швидкодія, реагування, відновлення та інші. Оцінки досягнення об'єктом зазначених критеріїв можуть різнитися залежно від стану системи. Зокрема, Д. Дж. Ренсел визначає такі стани стійкості залежно від можливості виконання місії чи операцій: ризикований (небезпечний); сумнівний; усвідомлений; операційний; спроможний¹².

Слід зауважити, що основним методом оцінювання критеріїв досягнення системою певного рівня стійкості (стану) є експертні оцінки. Це обумовлено тим, що значна кількість ризиків (особливо гібридних) і якостей системи протистояти таким ризикам не підлягає статистичним обрахункам. Отже, існує ризик суб'єктивізму. Таким чином, відповідні оцінки не можуть бути цілком достовірними, а мають розглядатися як найбільш ймовірний вектор руху. Вони демонструють сильні і слабкі сторони системи, що дає можливість вибрати оптимальний варіант стратегії подальших дій з урахуванням економічного ефекту.

Національні системи як об'єкти стійкості, щодо яких можуть здійснюватися певні заходи з метою набуття ними зазначеної

здатності, можуть бути класифіковані за різними показниками, зокрема:

За сферою прояву суспільних відносин: економічна система; політична система (у т.ч. держава); соціальна система (у т.ч. суспільство); духовна система.

За рівнем організації: особа; група; організація; інституція; національна система.

При цьому наднаціональними системами є регіональна і глобальна.

За сферою діяльності: економічна; екологічна; технічна; інфраструктура; сфера управління; суспільна; безпекова.

Основними **суб'єктами** у системі національної стійкості є людина, організація, суспільство, інституція, держава. Саме їх цілеспрямована діяльність здатна забезпечити набуття об'єктами визначеної здатності.

Характерною особливістю при цьому є те, що **система національної стійкості може перетворювати об'єкти на суб'єкти**. Йдеться про те, що людина, організація, суспільство, інституція або держава перестають вважатися виключно об'єктом загрози, а починають набувати (самостійно або за допомогою інших суб'єктів) необхідних якостей і спроможностей для протидії загрозам, катастрофам, шокам або їх наслідкам та ефективної адаптації до нових безпекових умов. Таким чином вони формують власну стійкість. Цей феномен досліджували, зокрема, М. Д. Кавелті, М. Кауфманн і К. С. Крістенсен¹³.

Слід зазначити, що реалізація такого підходу на практиці потребуватиме змін у моделі мислення багатьох людей, спрямованих на формування більш активної і відповідальної позиції за поточні і майбутні наслідки своєї діяльності або бездіяльності. Це, у свою чергу, має знайти відображення в освітньому процесі, зокрема, у підготовці кадрів для сектору безпеки і оборони.

У сучасних умовах надзвичайно важлива роль у формуванні національної стійкості належить системі забезпечення національної безпеки. Саме вона покликана ефективно протидіяти загрозам будь-якого походження і рівня. Її суб'єкти — держава у вигляді основних інститутів і органів влади (передусім, сектор безпеки

і оборони і сектор стратегічного управління) як основний суб'єкт, а також громадянське суспільство, організації, підприємства та люди, які залучаються до виконання відповідних завдань — є тотожними основним суб'єктам системи національної стійкості. Певним чином відмінними є принципи функціонування таких систем і взаємодії їх суб'єктів. Можна стверджувати, що формування національної стійкості здатне надати системі забезпечення національної безпеки нової якості, яка більше відповідає сучасним умовам безпекової невизначеності і високої турбулентності.

Отже, сучасне безпекове середовище характеризується високим рівнем динамізму і невизначеності. Традиційні загрози набувають нових форм і розвитку, з'являються нові загрози, які стає все складніше ідентифікувати, більш активно заявляють про себе недержавні актори, посилюються процеси глобальної взаємозалежності. За таких умов забезпечення безпеки силами національних держав стає надзвичайно складним завданням і потребує нових підходів. Виходячи з цього, розвиток систем забезпечення національної безпеки має відбуватися у напрямі, який надає би можливість адаптуватися до швидких змін і постійних небезпек та працювати безперервно навіть у кризових умовах. А це означає необхідність запровадження принципів національної стійкості.

Незважаючи на те, що питання формування національної стійкості активно вводиться до порядку денного багатьох країн і міжнародних організацій, наразі немає усталеного визначення цього поняття, загальноприйнятих критеріїв і методик оцінювання національної стійкості і побудови відповідної системи.

За висновками переважної більшості експертів, ключовими характеристиками національної стійкості є здатність національних систем адаптуватися до турбулентності і непередбачуваності безпекового середовища і забезпечувати нормальне і безперервне їх функціонування не лише у звичайних умовах, але й під час підвищеної небезпеки.

Характерною рисою системи національної стійкості, яка відрізняє її від інших систем, є те, що вона утворює сталі зв'язки між минулим, теперішнім і майбутнім, оскільки вимагає створення спроможностей, спрямованих долати наслідки минулих ката-

строф і шоків, використовуючи і розвиваючи отриманий досвід, а також протистояти хронічним небезпекам і загрозам невизначеного майбутнього.

Іншою особливістю системи національної стійкості є здатність перетворювати її об'єкти на суб'єкти, коли людина, організація, суспільство, інституція або держава перестають вважатися виключно об'єктом загрози, а починають посилювати свої спроможності для протидії загрозам, катастрофам, шокам або їх наслідкам. Це стає можливим завдяки запровадженню нової моделі мислення, а також реалізації проактивного і більш відповідального підходу до життя і результатів діяльності (або бездіяльності). Отже, актуальним завданням на шляху розбудови національної стійкості є відповідне удосконалення освітнього процесу, передусім у сфері підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони.

Розробка методичних і практичних рекомендацій щодо забезпечення національної стійкості має базуватися не лише на результатах теоретичних досліджень, але й враховувати контекст сучасної безпекової ситуації. Зміни безпекового середовища стали багато у чому результатом гібридної агресії РФ. А найбільший досвід протидії такій агресії має наразі Україна. Поєднання досвіду країн ЄС і НАТО у розбудові систем національної безпеки і національної стійкості, а також досвіду України щодо протидії різноманітним гібридним загрозам створює унікальні можливості для розроблення дієвих практичних рекомендацій для національних урядів і міжнародних організацій. Крім того, така міжнародна співпраця не лише сприятиме формуванню національної стійкості України, але й наближуватиме нашу країну до стандартів європейської і євроатлантичної спільноти.

1. *Martin-Breen P., Anderies J. M. Resilience: A Literature Review / Bellagio Initiative, Brighton: IDS, 2011. URL: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/3692>* 2. *Definitions of Community Resilience: An Analysis: A CARRI Report / Community and Regional Resilience Institute, 2013. URL: <http://www.resilientus.org/wp-content/uploads/2013/08/definitions-of-community-resilience.pdf>* 3. *Kaufmann M. Resilience and (in)security: Practices, subjects, temporalities / Myriam Dunn Cavety, Mareile Kaufmann, Kristian Søyb Kristensen // Security Dialogue 2015, Vol. 46(1). P. 3–14.* 4. *Fjäder C. The nation-*

state, national security and resilience in the age of globalisation // *Resilience*, 2:2, 2014. P. 114-129. **5. Zebrowski C.** The nature of resilience // *Resilience*, 1:3, 2013. P. 159-173. **6. Joseph J.** Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach // *Resilience*, 1:1, 2013. P. 38-52. **7. Evans B.** Exhausted by resilience: response to the commentaries / Brad Evans, Julian Reid // *Resilience*, 3:2, 2015. P. 154-159. **8. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe.** A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. (n.d.). eeas.europa.eu. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf **9. Commitment to enhance resilience.** Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_133180.htm **10. Північноатлантичний договір: міжнародний документ /** Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950_008 **11. Fjäder C.** Op.labor. **12. Rensel D. J.** Resilience — A Concept // *Defense ARJ*, July 2015, Vol. 22 No. 3. P. 294–324. **13. Kaufmann M.** Op.labor.

Reznikova Olga. Conceptual framework for national resilience

The key feature of modern security environment is a high level of dynamism and uncertainty. Traditional threats are obtaining more complex forms. New types of threats are arising. It becomes increasingly difficult to identify them, and it is often impossible to prevent them or overcome them. Non-state actors are playing more active role than before. The process of globalization is intensifying and interdependence is enhancing. Under such conditions, it becomes an extremely difficult task to provide security by the national states in a traditional manner. So, it requires implementation of new approaches in security strategies. The further development of national security systems should go into direction which would enable them to adapt to rapid changes and permanent disturbances and to continue functioning properly even in crisis situations. It means that development of national security strategies based on the principles of ensuring national resilience is required.

The issue of finding new forms and methods of ensuring national security has become a core to the majority of European countries after the hybrid aggression launched by the Russian Federation. In 2014, it occurred widely in Ukraine, then it spread to other countries in various forms. These events have had a significant impact on international security, and it revealed the weakness of a number of political instruments and institutions, which have been ensuring peace and stability after the Second World War. As a result we are facing a rise of global uncertainty and national vulnerabilities.

Now the building of national resilience is actively being introduced on the security agenda of many countries and international organizations. The practices of establishing principles of national resilience in active security strategies of the EU, NATO and several foreign countries are analyzed in the article.

At the same time there is no single definition of national resilience; principal criteria and methods for assessing national resilience and rules for building such a system have not accepted yet. In accordance to the majority of scientists, the core of national resilience is the ability of national systems to adapt to the turbulence and unpredictability of the security environment, and to ensure their proper and uninterrupted functioning even under difficult conditions of disruption.

The article proposes the author's definition of the national resilience, the subjects and objects of such a system, key features, criteria and methods of national resilience assessment as a conceptual framework for national resilience. Some practical recommendations how to build the national resilience are given.

The article mentions that new challenges require changing the approach to ensuring national security from reactive to proactive. In these circumstances, a request for new functions in the field of national security arose. It means the necessity of expansion of the role and responsibilities of all the national security subjects in counteracting traditional and new threats and ensuring: the state and local authorities and the non-state sector, including civil society.

Also a new mindset as well as a proactive and more responsible approach to life and outcomes of activity (or inactivity) are required to build the national resilience. It corresponds to improvement of the educational process, especially in the field of training for the security and defense sector personnel.

Keywords: national resilience, national security, state, society, system, threats, environment of security.

УДК 352: 321.323

Л. С. ДОСКІЧ

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ЛОКАЛЬНИХ СПІЛЬНОТ В ПРОЦЕСІ АДМІНСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Здійснено порівняльний аналіз політико-правових механізмів участі членів місцевих громад в адміністративно-територіальній реформі. Під кутом зору розширення прямої демократії на місцевому рівні досліджуються причини, характер та політичні наслідки активізації ролі членів спільнот сіл, селищ та міст у творенні нових базових інститутів місцевого самоврядування — об'єднаних територіальних громад (Україна) / гмін (Польща). Основна увага зосере-

© ДОСКІЧ Людмила Степанівна — аспірант Національного університету «Львівська політехніка»