



КОНЦЕПЦІЯ СТІЙКОСТІ НАТО ТА УКРАЇНА

Ганна Шелест





КОНЦЕПЦІЯ СТІЙКОСТІ НАТО ТА УКРАЇНА

*Ганна Шелест, к.політ.н.,
директорка безпекових програм
Ради зовнішньої політики «Українська призма»*

Попри достатньо довгу практику побудови окремих елементів системи стійкості як на національному рівні, так і у рамках таких міжнародних організацій як ООН, комплексний та цілеспрямований підхід до розуміння важливості вибудови елементів національних та міжнародних систем стійкості з'явився лише в останні роки. Його поява була зумовлена необхідністю реакції на так звані гібридні загрози, що потребувало не тільки оборонного планування, асиметричних відповідей, але і готовності функціонувати в умовах кризи. Пандемія COVID-19 та збільшення кількості масованих кібератак привернули увагу до нових можливих викликів, які потребували системної відповіді не тільки з точки зору попередження або захисту, але й відновлення. Формулювання концепції стійкості, її основних підходів та принципів, а також побудова нових елементів партнерської взаємодії – магістральні напрями роботи окремих країн та міжнародних організацій.

ПІДГОТОВЛЕНО У РАМКАХ ПРОЄКТУ РАДИ
ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ «УКРАЇНСЬКА ПРИЗМА» -
«UKRAINE-NATO: ENHANCED LEVEL» ЗА ПІДТРИМКИ
ПРЕДСТАВНИЦТВА НАТО В УКРАЇНІ

ВСТУП

Організація Північноатлантичного договору однією з перших почала розробку власних принципів побудови стійкості. У 2021 році Альянс зафіксував, що «національна та колективна стійкість є необхідною основою для надійного стримування та оборони (...) та життєво важливою для забезпечення суспільства, населення та спільних цінностей».¹ За останні десять років прийшло чітке розуміння того, що тільки військових зусиль для безпеки держави та суспільства є недостатньо. Для підвищення спроможностей та ефективності захисту необхідна система цивільної оборони, а також готовності для зменшення ризиків та уразливості суспільства як під час війни, так і в мирний час.

Крім того, як зазначається Альянсом, військові сили дедалі більше залежні від цивільної та бізнес підтримки у сферах транспорту, зв'язку та поставок, наприклад, води та їжі. Зменшення оборонних бюджетів після закінчення холодної війни збільшило використання цивільних спроможностей. У результаті критична інфраструктура у більшості країн-членів Альянсу знаходиться у приватній власності. Зокрема, за даними НАТО, 90% військового транспорту для великих військових операцій береться в чартер або реквізується у комерційному секторі. У середньому 30% супутникового зв'язку, який використовується з метою оборони, забезпечується комерційним сектором, і близько 75% підтримки операцій НАТО на національному рівні – місцевою комерційною інфраструктурою та послугами.²

Унаслідок визначення загроз, ризиків та можливих шляхів акумуляції зусиль військового та цивільного сектору, а також подій навколо пандемії COVID-19, яка потребувала комплексної відповіді громадського та військового секторів, питання побудови стійкості набуло додаткової актуальності. Цей напрям виявився перспективним не тільки для взаємодії у рамках Альянсу, але і у відносинах з партнерами, оскільки дозволяє залучити додаткових акторів. У відносинах з Україною побудова системи стійкості була зафіксована серед пріоритетів, що, зокрема, було підтверджено першими спільними штабними навчаннями «Непорушна стійкість», які відбулись у вересні 2021 року.³ У процесі налагодження взаємосумісності між Україною та НАТО елементи системи стійкості можуть відкрити додаткові сфери співпраці, які будуть сприяти євроатлантичній інтеграції України. Крім того, цей напрям має шанси залучити окремих скептиків усередині НАТО, які не завжди готові до повноцінного військового діалогу з Україною, але готові долучатися до співробітництва у цивільних питаннях.

1 Strengthened Resilience Commitment, NATO, 14.06.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm

2 Resilience and Article 3, NATO, 11.06.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en

3 Спільні навчання України і НАТО в Одесі: Кулеба і Каденбах підписали документ, 15.01.2020, <https://www.kmu.gov.ua/news/spilni-navchannya-ukrayini-i-nato-v-odesi-kuleba-i-kadenbah-pidpisali-dokument>

КОНЦЕПЦІЯ СТІЙКОСТІ НАТО

Багато дослідників вважають, що концепція стійкості була закладена в саму основу створення Альянсу, адже вже у статті 3 **Вашингтонського договору (1949 р.)** йдеться про те, що «для забезпечення ефективнішої реалізації цілей цього Договору Сторони, діючи окремо чи колективно, шляхом постійного й ефективного вдосконалення власних можливостей та взаємодопомоги, підтримуватимуть і розвиватимуть свою індивідуальну та колективну здатність протистояти збройному нападу»⁴. І хоча офіційний український переклад на сайті НАТО використовує термін «протистояти збройному нападу», оригінал все ж таки містить слово «resist», що у сучасних умовах логічніше було б перекласти як «індивідуальна та колективна здатність залишатися стійкими перед збройним нападом».

Як зазначається в останній доповіді з питань побудови стійкості Альянсу, яка була підготовлена на осіннє засідання ПА НАТО у 2021 році, «потреба у стійкості поступово почала включати в себе набагато більше, ніж просто відповідь на збройні атаки, як це було передбачено в Договорі. З одного боку, природні лиха можуть суттєво негативно вплинути на суспільства країн-членів. З іншого боку, нові ризики, такі як гібридні загрози чи кібератаки, хоча і можуть бути меншого обсягу, ніж збройні, все ще загрожують безпеці Альянсу».⁵

Декларація Саміту в Уельсі (2014 р.)⁶ стала першою, в якій союзники звернули значну увагу на нові типи загроз, виокремивши, зокрема, кібербезпеку та необхідність побудови стійкості в цьому розрізі в окремий пріоритет. Дві статті Декларації – 72 та 73 – приділяють увагу питанням стійкості, і обидві – саме у контексті кіберзагроз. Зокрема, у статті 72 зазначено, що «Альянс дивиться в майбутнє. Кіберзагрози і кібернапади продовжуватимуться, стаючи більш поширеними, складними і потенційно руйнівними. Для боротьби з цим викликом ми схвалили розширену (удосконалену) Політику кібероборони (захисту), яка сприятиме реалізації основних завдань Альянсу. Політика підтверджує принципи неподільності безпеки союзників, виявлення і запобігання загрозам, забезпечення стійкості, відновлення та захисту».

Стаття 73 пропонує механізми підвищення стійкості Альянсу та окремих країн-членів в умовах кіберзагроз, а також підкреслює важливість співпраці з партнерами НАТО поза членами: «*Міцне партнерство відіграє ключову роль у відповіді на кіберзагрози і ризики. Тому ми будемо продовжувати активно брати участь у розв'язанні питань кіберзахисту в конкретних випадках з відповідними країнами-партнерами на індивідуальній основі та, як це було погоджено, з іншими міжнародними організаціями, в тому числі ЄС. Також ми будемо інтенсифікувати нашу співпрацю з промисловим комплексом, використовуючи налагоджене співробітництво НАТО з промисловістю у галузі кібербезпеки*».

4 Північноатлантичний договір, Вашингтон, округ Колумбія, 4 квітня 1949 р., НАТО, https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=uk

5 Joëlle Garriaud-Maylam, Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness. General Report, Committee On Democracy And Security, NATO Parliamentary Assembly, 9 October 2021, <https://www.nato-pa.int/document/2021-enhancing-resilience-allied-societies-through-civil-preparedness-garriaud-maylam>

6 Декларація Уельського саміту, НАТО, 2014, https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_112964.htm

За результатами **саміту у Варшаві (2016 р.)** з'явилося два документи, важливі у контексті кристалізації підходів до побудови стійкості у рамках НАТО. **Заява за результатами Саміту**,⁷ по-перше, продовжила розвиток ідей щодо побудови стійкості в кіберсфері. Зокрема, у статті 71 наголошувалось, що «... кожна країна Альянсу виконуватиме свої обов'язки щодо підвищення стійкості та здатності швидко й ефективно реагувати на кібернапади, у тому числі у гібридних контекстах...». По-друге, з'явилась окрема стаття (73) присвячена виключно питанням побудови стійкості: «Сьогодні ми взяли на себе зобов'язання і надалі зміцнювати свою стійкість, зберігати і підвищувати свою індивідуальну та колективну здатність до спротиву в разі збройного нападу будь-якого виду. Громадянська готовність – це основний фактор, що зумовлює стійкість країн НАТО, і критично важливий інструмент для забезпечення колективної оборони Альянсу. Хоча відповідальність за неї, як і раніше, несе кожна країна, НАТО може надати підтримку державам-членам у проведенні оцінки громадянської готовності та на їхнє прохання у її посиленні. Ми вдосконалюватимемо громадянську готовність шляхом виконання базових вимог НАТО щодо забезпечення стійкості держав, в яких робиться наголос на безперервному функціонуванні органів державного управління, безперебійній роботі найважливіших служб, безпеці критично важливих об'єктів цивільної інфраструктури та підтримці збройних сил за допомогою цивільних засобів...».

Саме у 2016 році були вперше чітко сформульовані базові вимоги до системи стійкості НАТО, а також зроблено акцент на індивідуальній відповідальності країн-членів за побудову ефективної системи національної стійкості. Фактично, було зафіксовано принцип того, що колективна стійкість Альянсу є сумою індивідуальних систем країн-союзників, коли за Організацією залишається передусім роль координатора та функція точки обміну досвідом і співпраці з партнерами поза НАТО.

Другим документом за результатами Саміту стали **Зобов'язання з посилення стійкості**⁸, затверджені главами держав та урядів. Зокрема, у статті 3 говориться, що для того, щоб «бути стійким до таких викликів, Альянс повинен підтримувати та захищати критичні цивільні спроможності поряд із підтримкою військових спроможностей, а також працювати з державним та приватним секторами. Це також вимагає від Альянсу подальшого залучення, де необхідно, міжнародних органів, особливо ЄС, та партнерів». У статті 4 визначається взаємозв'язок військового та цивільного секторів: «Щоб доповнити та активізувати наші військові спроможності, ми продовжимо покращувати цивільну готовність. Беручи до уваги, що цивільна готовність насамперед є національною відповідальністю, ми будемо прагнути досягти погоджених вимог до національної стійкості. Ми будемо захищати наше населення та території шляхом підвищення спроможності продовжувати виконувати державне управління, надавати важливі послуги та захищати цивільну критичну інфраструктуру, і ми будемо працювати над тим, щоб наші національні військові сили та сили НАТО могли у будь-який час мати адекватну підтримку від цивільних ресурсів, включаючи паливо, транспорт та зв'язок...».

7 Заява за результатами саміту у Варшаві, NATO, 2016, https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=uk

8 Commitment to enhance resilience, NATO, 8.07.2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm

Декларація саміту в Брюсселі (2018 р.)⁹ більш широко та поглиблено розвинула ідеї побудови стійкості всередині Альянсу та на національному рівні. На додаток до вже традиційних сфер застосування та переліку загроз питання побудови стійкості заявляються і у контексті боротьби з тероризмом (стаття 10). Зокрема, йдеться про «*потенціал країн НАТО з ... підвищення стійкості до терористичних актів*». Говорячи про гібридні загрози та варіанти відповідей на них (стаття 21), союзники «*посилюють свою стійкість, покращують обізнаність із ситуацією та посилюють вибудову стримування та оборони*», а також «*продовжують підтримувати партнерів у посиленні їх стійкості перед обличчям гібридних викликів*».

Водночас питання стійкості з'являється у 2018 році не тільки у загальних пасажах щодо співробітництва з партнерами, а й безпосередньо у статті 66, присвяченій Україні: «*Ми вітаємо розвиток співробітництва між НАТО й Україною з питань безпеки Чорного моря. Ми також будемо підтримувати зусилля України з підвищення стійкості щодо гібридних загроз, зокрема за рахунок активізації дій під егідою платформи НАТО – Україна з протидії гібридній війні*».

У Комюніке Брюссельського саміту (2021 р.)¹⁰ слово «стійкість» з'являється вже 38 разів і використовується у контексті тероризму, гібридних загроз, енергетичної безпеки, стану збройних сил, політики, космосу тощо. Зокрема, варто зупинитись на двох статтях, які є комплексним поглядом на питання побудови системи стійкості та пріоритети у цій сфері. Варто відзначити, що обидві статті наголошують насамперед на національній відповідальності за побудову стійкості та її розвиток.

Так, у статті 6 (с) зазначається, що країни-члени домовились «*підвищувати нашу стійкість. Відмічаючи, що відповідальність за стійкість залишається у веденні країн, ми схвалимо більш інтегрований та краще скоординований підхід, який буде відповідати нашому зобов'язанню щодо колективної оборони, закріпленому у статті 3 Вашингтонського договору, для зниження вразливості й забезпечення того, щоб наші збройні сили мали можливість діяти ефективно в умовах миру, криз та конфліктів. Союзники розробляють пропозиції щодо створення, оцінки, перегляду й моніторингу завдань стійкості, які послужать орієнтиром для цілей стійкості й планів їх реалізації, які розробляються на рівні країн...*».

Стаття 30 визначає, що «*стійкість є основою для надійного стримування й оборони та ефективного виконання основних завдань Альянсу. Це є національною відповідальністю та колективним зобов'язанням, закріпленим у статті 3 Вашингтонського договору... Ми продовжимо мати цілісний, такий, що охоплює всі органи влади, підхід для посилення стійкості наших суспільств та досягнення семи критеріїв національної стійкості НАТО шляхом підвищення цивільно-військового співробітництва та цивільної готовності; більш тісного залучення нашого населення, приватного сектору та неурядових акторів; центрів побудови стійкості, заснованих нашими союзниками. Ми вітаємо створення Євроатлантичного центру стійкості в Румунії. НАТО та союзники у рамках їх повноважень будуть підтримувати та посилювати безпеку критичної*

9 Brussels Summit Declaration, NATO, 2018, https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=uk

10 Комюніке Брюссельського саміту, NATO, 2021, https://www.nato.int/cps/uk/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=uk

інфраструктури, основних підприємств, ланцюгів постачань та комунікаційно-інформаційних мереж, включаючи 5G. НАТО і далі буде посилювати свою стійкість, забезпечуючи нашу спроможність до консультацій, прийняття рішень та дії разом. Ми продовжимо спільно працювати з нашими партнерами та іншими міжнародними організаціями, які роблять схожі зусилля, щоб зробити Євроатлантичний регіон та ширше сусідство більш безпечними».

Крім того, у Брюсселі був зроблений огляд виконання зобов'язань щодо посилення стійкості, які країни-члени взяли у 2016 році у Варшаві, та запропонований оновлений документ. У новій версії, окрім підтвердження попередніх зобов'язань, відповідно до реалій сьогодення з'явилися і згадки про пандемію COVID-19 та уроки, які були винесені у результаті колективної відповіді країн-членів.

Так, стаття 6 **Зобов'язань щодо посилення стійкості (2021 р.)**¹¹ визначає, що «пандемія COVID-19 стала серйозним випробуванням нашої стійкості і наших націй. Наша відповідь продемонструвала важливість цивільно-військового залучення та співпраці та продемонструвала життєво важливу роль, яку відіграють наші збройні сили у підтримці наших суспільств...». У статті 8 з'являються нові зобов'язання: «... Ми будемо докладати більше зусиль для безпеки та диверсифікації наших ланцюгів постачань, а також для забезпечення стійкості критичної інфраструктури (на суші, морі, в космосі та кіберсфері) та основних виробництв, включаючи їх захист від шкідливої економічної діяльності. Ми побудуємо нашу роботу, щоб дати відповідь на вплив технологій, що з'являються, безпеки комунікаційних систем наступного покоління, захисту технологій та інтелектуальної власності. Ми посилимо наші зусилля, щоб бути готовими до викликів нашої енергетичній безпеці, боротися з впливом природних катастроф, кількість яких збільшується через зміни клімату. Ми підвищимо стійкість шляхом посилення наших зусиль для інвестиції у надійні, гнучкі та сумісні військові спроможності».

Крім того, під час червневої зустрічі 2021 року очільники держав та урядів погодили **«План дій щодо змін клімату та безпеки»**¹², у якому, зокрема, говориться, що «зміни клімату ускладнюють виконання військових завдань. Більші перепади температури, підняття рівня моря, різкі зміни у характері атмосферних опадів та збільшена частота й інтенсивність екстремальних погодних явищ перевіряють стійкість наших військових об'єктів та критичної інфраструктури, порушують ефективність наших спроможностей та можуть створити складніші умови для наших військових операцій та місій».

Серед переліку запланованих дій, на додаток до оцінки та моніторингу, врахування під час закупівель тощо, країни-члени планують включити зміни клімату у свою роботу щодо побудови стійкості, цивільної готовності, оборонного планування, розміщення сил та засобів, інновацій, навчань тощо. Крім того, заплановано збільшити залучення до діалогу з питань клімату: «НАТО посилить обмін з партнерами, а також міжнародними та регіональними організаціями, включаючи ЄС та ООН, а також інші, де необхідно. НАТО також

11 Strengthened Resilience Commitment, NATO, 2021, https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_185340.htm?selectedLocale=uk

12 NATO Climate Change and Security Action Plan, NATO, 14.06.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm

збільшити діалог з громадянським суспільством та промисловістю з питань змін клімату та безпеки, щоб підтримати їх роботу та зробити внесок у глобальну відповідь на зміни клімату».

У доповіді для Парламентської Асамблеї НАТО (2021 р.)¹³ зазначається, що НАТО визнає, що військові можливості та дії Альянсу на сьогодні значною мірою залежать від підтримки цивільного сектору, експертизи та інфраструктури. Не всі безпекові загрози, з якими він стикається, є військовими за походженням і мають тенденцію негативного впливу на різні аспекти життя суспільства. Відповідно постає потреба у поєднанні військової та цивільної відповіді на загрози.

У процесі підготовки до розробки нової Стратегічної Концепції НАТО 2030 після різноманітних консультацій **Генеральний секретар Альянсу у червні 2021 року представив Дев'ять конкретних пропозицій щодо НАТО 2030**¹⁴. Серед них одна присвячена безпосередньо підвищенню стійкості – «Пропозиція 3: Покращена стійкість. Союзники матимуть більш широкий та скоординований підхід до стійкості. Вони погодились розвивати завдання стійкості з метою спрямування цілей та планів дій, розроблених з урахуванням національних особливостей, які базуються на більш чітких та вимірюваних завданнях стійкості для всього Альянсу. Це дозволить НАТО краще давати ради та оцінювати національні зусилля у сфері стійкості для підтримки колективної безпеки НАТО та краще пов'язувати стійкість з більш широкими планами та концепціями НАТО. Союзники погодились призначити старшу посадову особу на національному рівні, яка буде координувати зусилля на національному рівні та покращить консультації в рамках НАТО».

Відповідь на питання «Чому це важливо?», яка міститься після зазначеної пропозиції, окрім вже попередньо озвучених положень щодо взаємозалежності цивільного та військового секторів, важливості стійкості для безпеки, підтвердження базових вимог тощо, також містить посилення на попередньо представлену доповідь міністрів оборони країн-членів щодо стану критичної інфраструктури, включаючи порти, аеропорти, поставки палива, їжі, медичного обладнання, а також стану комунікаційних мереж, включаючи 5G.

Загалом у НАТО зазначають, що «кожна країна-член має бути стійкою, щоб мати опір та швидко відновитися від значного шоку, такого як природна катастрофа, відмова критичної інфраструктури, гібридна або збройна атака. Стійкість – це спроможність суспільства протистояти та відновлюватися від таких шоків і охоплює одночасно цивільну готовність та військові спроможності».¹⁵

13 Joëlle Garriaud-Maylam, Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness. General Report, Committee On Democracy And Security, NATO Parliamentary Assembly, 9 October 2021, <https://www.nato-pa.int/document/2021-enhancing-resilience-allied-societies-through-civil-preparedness-garriaud-maylam>

14 NATO 2030, NATO, June 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-en.pdf

15 Resilience and Article 3, 11.06.2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en

УКРАЇНА ТА КОНЦЕПЦІЯ СТІЙКОСТІ

Беручи до уваги, що Організація Північноатлантичного договору відповідальність за побудову стійкості покладає насамперед на національні уряди, важливим є проаналізувати, яке місце займає концепція стійкості в останніх стратегічних документах України та наскільки вона збігається з визначеними НАТО пріоритетами.

Стратегія національної безпеки України (2020 р.)¹⁶ передбачає запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме, зокрема, *«оцінку ризиків, своєчасну ідентифікацію загроз і визначення вразливостей; ефективне стратегічне планування і кризовий менеджмент, зокрема впровадження універсальних протоколів реагування на кризові ситуації та відновлення з урахуванням рекомендацій НАТО; дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій...»* (стаття 47).

Крім того, окрему увагу приділено створенню *«ефективної системи безпеки та стійкості критичної інфраструктури, заснованої на чіткому розподілі відповідальності її суб'єктів та державно-приватному партнерстві»* (стаття 48).

Таким чином, вже перший документ передбачає як вибудову системи стійкості відповідно до рекомендацій НАТО, так і ключовий акцент на координації дій безпекового сектору та цивільного. Водночас відразу спостерігається виокремлення об'єктів критичної інфраструктури серед інших елементів системи стійкості держави.

Стратегія зовнішньополітичної діяльності України (2021 р.)¹⁷ також акцентує увагу на питаннях стійкості. Зокрема, у статті 15 визначається, що одним із принципів реалізації Стратегії буде принцип стійкості – *«здатність держави і суспільства ефективно протидіяти загрозам будь-якого походження і характеру, зокрема збройній агресії, економічному тиску, політичній дестабілізації, кібератакам, дезінформації та іншим загрозам, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлювати рівновагу після криз»*. У порівнянні з Стратегією національної безпеки, таке визначення є більш повним та всеохоплюючим, що краще відповідає міжнародній практиці та відкриває можливості для співробітництва з партнерами.

Крім того, у статті 58 визначається, що *«з метою підвищення обороноздатності та національної стійкості важливим є посилення взаємодії України з ЄС, НАТО та їхніми державами-членами»*.

16 Стратегія національної безпеки України, 2020, <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

17 Стратегія зовнішньополітичної діяльності України, 2021, <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017>

Головною метою **Стратегії воєнної безпеки України (2021 р.)**¹⁸ визначена *«завчасно підготовлена та всебічно забезпечена всеохоплююча оборона України на засадах стримування, стійкості та взаємодії»*. Водночас, попри достатньо розгорнуте визначення стійкості та її ролі йому бракує важливого компоненту, який присутній у всіх документах Альянсу щодо стійкості. Йдеться про цивільно-військове співробітництво, а також розуміння взаємозалежності та спільної відповідальності цивільного та військового сектору у часи кризи. У Загальних положеннях визначається, що *«Стійкість у ході всеохоплюючої оборони України досягається здатністю системи управління державою, сил оборони, національної економіки, інфраструктури та суспільства швидко відновлюватися та адаптуватися до змін у безпековому середовищі й до тривалого протистояння в наданні відсічі і стримування збройної агресії проти України, підтриманням спроможностей до здійснення стратегічного розгортання, територіальної оборони України, руху опору, ведення операцій (бойових, спеціальних, стабілізаційних дій), налагодженням надійних каналів комунікації з населенням та підтриманням його життєдіяльності»*. Таке визначення фактично фокусується лише на ролі військових у часи збройного протистояння, залишаючи поза увагою роль військових під час природних, техногенних катастроф і викликів на кшталт пандемії.

Враховуючи національний пріоритет у побудові стійкості, аналіз **Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО (2021 р.)**¹⁹ також необхідно робити у рамках українського, а не двостороннього контексту. Так, Стратегічна мета 1.5. безпосередньо присвячена питанню стійкості – *«Забезпечення національної стійкості здійснюється на постійній основі»*. Вона передбачає наступні цілі на 2021 рік:

- Ціль 1.5.1. Створено Національну систему стійкості;
- Ціль 1.5.2. Державна система захисту критичної інфраструктури забезпечує безперебійне та стійке функціонування об'єктів критичної інфраструктури та захист населення;
- Ціль 1.5.3. Підвищено рівні енергетичної незалежності та енергетичної безпеки постачань енергоресурсів;
- Ціль 1.5.4. Фінансова система України здатна протистояти загрозам та продовжувати виконувати свої функції з мінімальними втратами для населення, бізнесу та фінансових установ.

Остання ціль є контроверсійною і викликає питання щодо доречності включення саме у розділ, присвячений розбудові національної системи стійкості, оскільки включає як питання фінансової стабільності держави (що може бути віднесеним до питань розбудови системи стійкості), так і права кредиторів, права споживачів фінансових послуг, плаваючий валютний курс, фінансову грамотність населення тощо. Така тенденція є ризикованою, оскільки може призвести до намагання включити до національної системи стійкості абсолютно всі елементи функціонування держави та суспільства, які в принципі належать до категорії належного урядування та ринкової економіки.

18 Стратегія воєнної безпеки України, 2021, <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>

19 Указ Президента України «Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік», 2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189/2021#Text>

Водночас на додаток до окремої стратегічної мети, питання стійкості також присутні у частинах, присвячених кібербезпеці, телекомунікаціям, Національній гвардії, державним комунікаціям, соціальній стійкості громад.

Концепція забезпечення національної системи стійкості²⁰, затверджена Указом Президента 27 вересня 2021 року, стала першим документом, який визначає проблеми та виклики, пропонує алгоритми рішення та намагається комплексно подивитися на систему стійкості, з точки зору всіх органів влади та можливого міжнародного співробітництва. Так, зокрема, серед шляхів розв'язання проблем, пов'язаних із запровадженням національної системи стійкості, необхідним визначається поглиблення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення стійкості з урахуванням глобальних та регіональних безпекових процесів, де НАТО посідає ключове місце. Наприклад, йдеться про *«упровадження реформ, спрямованих на зміцнення особливого партнерства з НАТО та набуття Україною повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору; включення відповідних цілей, пріоритетних завдань та заходів для органів державної влади, спрямованих на забезпечення створення та функціонування національної системи стійкості, у річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО»*.

Серед очікуваних результатів реалізації концепції, зокрема, зазначені *«розвиток міжнародного співробітництва та обмін досвідом у сфері розбудови національної системи стійкості та інтеграції України до системи євроатлантичної безпеки»*.

Порівняння основних вимог до системи стійкості в НАТО та Україні демонструє переважну збіжність у поглядах та підходах. Беручи до уваги, що відповідальними за підготовку Концепції був Урядовий офіс з питань координації європейської та євроатлантичної інтеграції, то у Концепції забезпечення національної системи стійкості України прослідковується вплив базових вимог НАТО до побудови такої системи.

²⁰ Концепція забезпечення національної системи стійкості, 2021, <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>

Таблиця 1: Порівняння основних вимог до системи стійкості в НАТО та Україні

Україна	НАТО
1) гарантована дієвість та спроможність до повноцінного функціонування системи державних органів, їх інституційна стійкість.	1) гарантована безперервність урядування та надання критичних державних послуг; наприклад, спроможність приймати рішення, комунікувати їх та впроваджувати під час кризи.
2) безпека та захищеність об'єктів критичної інфраструктури, зокрема: стійке постачання продовольства, водопостачання, енергопостачання, постачання теплової енергії; стійке функціонування транспортних систем; кібербезпека; захищеність та безперебійне функціонування інформаційних та комунікаційних послуг; забезпечення оборони та правопорядку; здатність системи охорони здоров'я функціонувати в умовах посилених навантажень;.	2) стійкі джерела постачання їжі та води: забезпечення того, що ці поставки є убезпечені від переривання чи саботажу. 3) стійке енергопостачання: резервні плани та електромережі як всередині країни, так і через кордони. 4) стійка транспортна система: забезпечення того, що сили НАТО можуть швидко переміщатися всією територією Альянсу, і що громадські послуги можуть покладатися на транспортні мережі навіть під час кризи. 5) стійкість цивільних комунікаційних систем: забезпечення функціонування телекомунікаційних та кіберсистем навіть в умовах кризи з достатніми резервними спроможностями. А також наявність надійних комунікаційних систем, включаючи 5G, надійні варіанти для відновлення таких систем, пріоритетний доступ для національних органів влади під час кризи, а також детальна оцінка всіх ризиків комунікаційної системи. 6) здатність мати справу з великою кількістю постраждалих: забезпечення спроможності цивільної системи охорони здоров'я функціонувати, забезпечення достатньої кількості медичних засобів та їх безпеки.

3) спроможність єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій;	
4) здатність ефективно реагувати на неконтрольоване масове переміщення людей;	7) здатність ефективно справлятися з неконтрольованим масовим переміщенням людей і розвести ці потоки з розміщенням військових сил НАТО.
5) суспільна стійкість, зокрема, до інформаційних впливів;	
6) фінансово-економічна стійкість, зокрема, безперервність основних бізнес-процесів.	

Фактично, до семи базових вимог НАТО українська система додає два додаткових критерії – стійкість до інформаційних впливів та фінансово-економічна стійкість. «Спроможність єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій» навряд чи варто відносити саме до категорії базових вимог, оскільки це скоріш характеризує саму систему стійкості та спроможність органів влади ефективно та скоординовано діяти, відповідно, це відповідь на питання «як?», а не «що?».

Крім того, відповідно до Національної концепції передбачається створення посади національного координатора з питань співробітництва України з НАТО у сфері розбудови національної системи стійкості, що відповідає вищезазначеним Пропозиціям Генерального секретаря НАТО до Концепції НАТО 2030 для країн-членів.

У практичній площині Україна та НАТО вже багато років ведуть діалог щодо побудови стійкості, проводять спільні консультації, навчання тощо. Наприклад, у лютому 2019 року НАТО відправило до України команду експертів з питань цивільної готовності, які розробили відповідні рекомендації. У червні 2020 року Євроатлантичний координаційний центр реагування на катастрофи допомагав координувати допомогу під час повенів в Україні.²¹ У вересні 2021 року були вперше проведені навчання «Непорушна стійкість» в Одесі²².

21 Joëlle Garriaud-Maylam, Enhancing The Resilience Of Allied Societies Through Civil Preparedness. General Report, Committee On Democracy And Security, NATO Parliamentary Assembly, 9 October 2021, <https://www.nato-pa.int/document/2021-enhancing-resilience-allied-societies-through-civil-preparedness-garriaud-maylam>

22 Ukrainian and NATO officials conclude the Table Top Exercise “Coherent Resilience 2020” in Odesa, Cabinet of Ministers of Ukraine, 17.09.2021, <https://www.kmu.gov.ua/en/news/spromozhni-razom-protidiyati-suchasnim-gibridnim-viklikam-v-odesi-zavershilisya-spilni-navchannya-ukrayina-nato>

Крім того, Україна представлена у Комітеті НАТО з планування на випадок надзвичайних ситуацій керівництвом Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а до роботи окремих груп залучаються фахівці інших міністерств та відомств. Ще у 1997 році було укладено **Меморандум про взаєморозуміння щодо планування при надзвичайних ситуаціях та готовності до катастроф**, яким визначено основні сфери взаємного інтересу у плані розвитку подальшої співпраці, зокрема, такі: оцінка ризиків, планування, аналіз наслідків, запобіжні заходи, взаємосумісність підрозділів з ліквідації наслідків катастроф; транспортна підтримка операцій; реагування на ядерні та радіаційні аварії, пошуково-рятувальні операції, захист об'єктів критичної інфраструктури. На виконання положень Меморандуму створено Спільну робочу групу Україна – НАТО з питань планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру.²³

У лютому 2020 року експерти НАТО здійснили візит до України для проведення аналізу існуючих спроможностей щодо протидії різним викликам і загрозам, з якими стикається Україна. За результатами аналізу буде підготовлено практичні рекомендації щодо створення в Україні навчального центру з національної стійкості²⁴. Ще на початку 2021 року було оголошено про плани створення в Україні Центру стійкості²⁵, враховуючи стандарти і принципи країн НАТО, але про імплементацію планів наразі не відомо.

23 Співробітництво у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, Місія України при НАТО, 2020, <https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobitnictvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvichajnih-situacij-civilnogo-harakteru>

24 Співробітництво у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, 2020, <https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobitnictvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvichajnih-situacij-civilnogo-harakteru>

25 В Україні планують створити Центр стійкості відповідно до стандартів НАТО, 17.02.2021, <https://ua.interfax.com.ua/news/general/724300.html>

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Враховуючи досвід НАТО у сфері побудови стійкості та вже існуючі формати кооперації з іншими країнами-партнерами розширених можливостей НАТО, можна визначити наступні рекомендації для посилення співробітництва України та Північноатлантичного Альянсу щодо побудови ефективної національної системи стійкості та підвищення взаємосумісності:

1. Розглянути можливість створення окремої робочої групи Україна – НАТО з питань системи стійкості. Розгляд зазначених питань у рамках Спільної робочої групи з планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру (СРГ ПНС) обмежує комплексний підхід та фактично зводить питання стійкості до питання надзвичайних ситуацій та захисту критичної інфраструктури. Крім того, СРГ ПНС в останні роки була найменш активною серед існуючих робочих груп Україна – НАТО.
2. Проаналізувати доцільність запровадження практики чотиристоронніх консультацій Україна – НАТО – ЄС – ООН в Україні з метою збільшення синергії впроваджених програм, які покривають визначені пріоритети побудови системи стійкості, та для уникнення дублювання зусиль.
3. Запропонувати консультації з питань побудови стійкості у форматі НАТО+ЕОП (партнери розширених можливостей), перше засідання яких можна було б провести вже у червні 2022 року під час саміту у Мадриді.
4. Встановити контакт та проробити варіанти співробітництва з Євроатлантичним Центром стійкості, який був створений у Румунії у травні 2021 року. Хоча Центр поки що не є акредитованим при НАТО, але така мета поставлена. Крім того, Румунія як член НАТО буде поглиблювати саме євроатлантичний вимір роботи цього центру. Основними сферами роботи визначені мінімізація ризиків через прогнозування та адаптацію, розробка найкращих практик та аналітичних інструментів, співробітництво у сфері освіти та спільних тренувань.
5. Вийти з пропозиціями щодо проведення консультацій з питань клімату у форматі Комісії Україна – НАТО, враховуючи «План дій щодо змін клімату та безпеки», затверджений НАТО у червні 2021 року, в якому йдеться про роль, яку НАТО планує відігравати в боротьбі зі змінами клімату. У рамках добровільного внеску можна провести в Україні Оцінку впливу змін клімату на безпеку (Climate Change and Security Impact Assessment), яку країни-члени НАТО вирішили проводити у своїх країнах щорічно.
6. Провести міжнародні навчання «Непорушна стійкість-2». Перший досвід навчань «Непорушна стійкість» у вересні 2021 року продемонстрував важливість включення міжнародного компонента та залучення у якості учасників (а не тільки фасилітаторів або організаторів) представників структур НАТО та країн-членів, насамперед сусідів України, які є членами НАТО. Крім того, розуміючи важливість таких навчань та маючи досвід попередніх, Україні необхідно мати більший вплив на розробку їх сценарію, який має краще відображати існуючі ризики та необхідні завдання.

7. Провести спільні парламентсько-урядові слухання щодо запровадження Концепції національної стійкості та побудови системи стійкості в Україні.
8. Запропонувати окрему сесію, яка буде присвячена питанням співробітництва НАТО та країн-партнерів щодо стійкості, під час весняного засідання Парламентської Асамблеї НАТО в Україні у 2022 році.
9. Провести публічні консультації щодо створення в Україні Центру стійкості (який був анонсований на початку року) та можливих варіантів залучення до його роботи експертів та неурядових організацій.



**Підготовлено у рамках проекту Ради
зовнішньої політики «Українська призма» -
«Ukraine-NATO: Enhanced level» за підтримки
Представництва НАТО в Україні**

