

РОЗДІЛ 6 СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

6.1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.74:075

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.2.26>

Верещак Олександр Олександрович,

аспірант кафедри менеджменту і публічного адміністрування

Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова

ORCID ID: 0000-0002-7262-5400

ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТА НАЦІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ: ДОСВІД НАТО

MILITARY-CIVIL COOPERATION AND NATIONAL RESILIENCE: THE NATO EXPERIENCE

У статті досліджено досвід військово-цивільного співробітництва через концепцію стійкості, яку запроваджено в країнах-членах НАТО. Цивільна готовність є центральною опорою стійкості та критично важливим фактором колективної оборони країн-ленів НАТО. Зроблено аналіз наукових досліджень останніх років за обраною темою статті та основних документів Альянсу, де наголошується на важливості стійкості, яка досягається також й шляхом військово-цивільного співробітництва. Наголошується, що сучасне середовище безпеки є непередбачуваним та характеризується появою нових викликів та загроз, які можуть надходити від державних і недержавних суб'єктів, від терористичних атак, кібератак і гібридної війни, від пандемії. Все це може стирати межі між звичайними і нетрадиційними формами загроз і тому протидіяти цим загрозам також потрібно колективно, у співробітництві військової та цивільної частини суспільства. Охарактеризовано сім базових вимог до національної стійкості, за якими країни-члени НАТО можуть вимірювати свій рівень готовності: гарантована безперервність роботи уряду та критично важливих державних послуг; стійке енергопостачання; здатність ефективно справлятися з неконтрольованим переміщенням людей і погоджувати ці переміщення з розгортанням військових сил НАТО; стійкі продовольчі та водні ресурси; здатність справлятися з масовими жертвами та руйнівними кризами в галузі охорони здоров'я; стійкі системи цивільного зв'язку; стійкі транспортні системи. Робиться висновок, що для країн-членів НАТО готовність цивільного населення до опору агресору є не менш стратегічним завданням, ніж співробітництво країн її членів з союзниками чи боєздатність їх армій. В Україні питання військово-цивільного співробітництва також виходять на перший план, особливо в сучасних умовах російсько-української війни. Питання забезпечення національної стійкості та військово-цивільного співробітництва вже присутні в стратегічних документах держави у сфері безпеки та оборони. Ці документи покликані налагодити дієву координацію дій між Збройними Силами та цивільним населенням на національному і на місцевому рівнях.

Ключові слова: державне управління, військово-цивільне співробітництво, НАТО, стійкість, національна стійкість, цивільна готовність, національна безпека, критична інфраструктура.

The article examines the experience of military-civilian cooperation through the concept of sustainability, which was introduced in NATO member countries. Civilian preparedness is a central pillar of stability and a critical factor in the collective defense of Alliance members. An analysis of scientific research in recent years was made on the selected topic of the article and the main documents of the Alliance, which emphasizes the importance of stability, which is achieved through military-civilian cooperation. It is emphasized that the modern security environment is unpredictable and characterized by the emergence of new challenges and threats that may come from state and non-state actors from terrorist attacks, cyber attacks and hybrid warfare from pandemics. All this can blur the boundaries between conventional and non-conventional forms of threats, and therefore it is also necessary to counter them collectively, in cooperation between the military and the civilian part of society. Seven basic requirements for national stability have been characterized, by which NATO member states can measure their level of readiness: guaranteed continuity of government work and critical public services; sustainable energy supply; the ability to effectively deal with the uncontrolled movement of people and to deconflict these movements from the deployment of NATO military forces;

sustainable food and water resources; the ability to deal with mass casualties and devastating health crises; sustainable civil communication systems; sustainable transport systems. It is concluded that for NATO member countries, the readiness of the civilian population to resist an aggressor is no less a strategic task than the cooperation of its member countries with allies or the combat capability of their armies. In Ukraine, the issues of military-civilian cooperation also come to the fore, especially in the current conditions of the Russian-Ukrainian war, these issues are already present in the state's strategic documents in the field of security and defense. These documents are designed to establish effective coordination of actions between the Armed Forces and the civilian population at the national and local levels.

Key words: *civil-military cooperation, NATO, resilience, national resilience, civil preparedness, national security, critical infrastructure.*

Постановка проблеми. Кожна країна-член НАТО повинна бути стійкою, щоб протистояти серйозним потрясінням, таким як стихійне лихо, збій критичної інфраструктури, гібридний або збройний напад, і вміти оговтатися від них. Стійкість – це здатність суспільства протистояти таким потрясінням, вміння протидіяти ним. Всі ці складові поєднують в собі як цивільну готовність до стійкості, так і військовий потенціал. Цивільна готовність є центральною опорою стійкості членів Альянсу та критично важливим фактором колективної оборони Альянсу. НАТО підтримує членів Альянсу в оцінці та підвищенні їхньої цивільної готовності до нових викликів та загроз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика формування та розвитку процесу військово-цивільного співробітництва в умовах оборони країни знайшла своє відображення у працях українських дослідників Р. Марутян, О. Сальнікова, І. Чобіт, О. Минько та інших.

Аналізу теоретичних та прикладних проблем забезпечення національної стійкості присвячено праці широкого кола як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, зокрема І. Коул, Д. Нелсон, П. Фівер, О.Резнікова, які в своїх роботах розкривають сутність поняття «національна стійкість» та її зв'язок з поняттям «національна безпека».

Формулювання цілей статті. Автор статті ставить за мету дослідити основні аспекти досвіду військово-цивільного співробітництва через концепцію національної стійкості, яку запроваджено в країнах-членах НАТО.

Виклад основного матеріалу. Принцип стійкості закріплено в статті 3 установчого договору НАТО: «Для більш ефективного досягнення цілей цього Договору Сторони, окремо та спільно, шляхом постійної та ефективної самопомоги та взаємодопомоги, будуть підтримувати і розвивати свій індивідуальний і колективний потенціал протистояти збройному нападу» [1]. Стаття 3 допомагає надати НАТО засоби для виконання своїх основних завдань, зокрема колективної оборони. Індивідуальне зобов'язання кожного члена Альянсу підтримувати та посилювати свою стійкість зменшує вразливість НАТО в цілому. Стій-

кість – це перш за все національна відповідальність. Кожен член Альянсу має бути достатньо міцним і здатним до адаптації, щоб мати справу з усім спектром криз, як наявних так й потенційних, що загрожують його членам. Військові зусилля із захисту території та населення Альянсу повинні доповнюватися надійною цивільною готовністю до зменшення потенційної вразливості та ризику нападу в мирний час, період кризи та конфліктів. Цивільна готовність має три основні функції: *безперервність уряду, безперервність надання основних послуг населенню та цивільна підтримка військових операцій.* Ці три найважливіші функції були переведені в сім базових вимог до національної стійкості, за якими члени Альянсу можуть вимірювати свій рівень готовності.

Збройні сили, особливо ті, що розгорнуті в кризових та конфліктних регіонах для виконання своїх місій значною мірою залежать від цивільного та комерційного секторів у сфері транспорту, зв'язку, енергетики та навіть основних продовольчих поставок, таких як їжа та вода. Цивільна готовність гарантує, що ці сектори готові протистояти зовнішнім атакам або внутрішнім збоям і залишаються здатними надавати підтримку військовій операції НАТО, якщо це необхідно. Загалом політика НАТО щодо стійкості та цивільної готовності керується Комітетом стійкості, який підпорядковується безпосередньо Північноатлантичній раді – головному органу НАТО, що приймає політичні рішення.

Сьогоднішнє середовище безпеки є непередбачуваним. Загрози можуть надходити від державних і недержавних суб'єктів у формі терористичних атак, а також кібератак і гібридної війни, які можуть стирати межі між звичайними і нетрадиційними формами конфлікту. Вони також можуть походити від зміни клімату та стихійних лих, таких як повені, пожежі та землетруси, а також від біологічних небезпек, таких як пандемія COVID-19. Проблема адаптації та реагування на ці різні типи загроз ускладнюється тенденціями, які радикально змінили середовище безпеки.

Спочатку, наприкінці холодної війни, оборонні бюджети країн членів НАТО було скорочено,

і хоча ця тенденція згодом змінилася, це збільшило загальну залежність НАТО від цивільних і комерційних активів і можливостей – таких як залізниці, порти, аеродроми та енергетичні мережі – для підтримки швидке та ефективне переміщення та утримання військових сил. Як наслідок, цивільні ресурси та критична інфраструктура у багатьох областях належать і управляються приватним сектором. Кілька цифр ілюструють ступінь цього [3]:

- близько 90 відсотків військового транспорту для великих військових операцій забезпечується цивільними активами, зафрахтованими або реквізованими в комерційному секторі;

- понад 70 відсотків супутникового зв'язку, що використовується в оборонних цілях, надається комерційним сектором;

- приблизно 90 відсотків трансатлантичного інтернет-трафіку, включаючи військовий зв'язок, передається через підводні волоконно-оптичні кабельні мережі, які обслуговуються цивільною інфраструктурою;

- в середньому близько 75 відсотків підтримки операцій НАТО з боку приймаючої країни надходить від місцевої комерційної інфраструктури та послуг.

Незважаючи на це, керуючись декількома цілями, включаючи максимізацію ефективності, приватний сектор усунув більшість звільнень, які дорого обходяться бізнесу. Тим не менш, різні приватні активи мають вирішальне значення для підтримки безперервності роботи уряду під час потенційно серйозної кризи, яка представляє більшу вразливість, ніж у минулому. Під час холодної війни в ХХ столітті, наприклад, існували механізми та засоби територіальної оборони, готові підтримувати військові зусилля.

Крім того, із широким розвитком та використанням новітніх технологій суспільства країн членів НАТО стали взаємопов'язаними та взаємозалежними в економічній, фінансовій, інформаційній та кіберсферах. Така взаємозалежність з одного боку є великою силою та значною вигодою для суспільств цих країн, але, з іншого боку, вона також може створювати вразливі місця та створювати залежності. У сучасному середовищі безпеки стійкість до таких викликів вимагає повного спектру можливостей – військових і цивільних, і загальносуспільного підходу з активною співпрацею між урядом, приватним сектором і громадянським суспільством.

Чим краще підготовлені члени Альянсу нових викликів та загроз сучасності, тим вони менш уразливі та потенційно є менша ймовірність того, що вони зазнають нападу інших країн. Все це

робить НАТО сильнішою організацією ніж інші безпекові союзи. Члени Альянсу можуть посилити стійкість, наприклад, шляхом розвитку свого національного оборонного потенціалу, гарантованого доступу до критичної інфраструктури та розробки резервних планів у разі криз; вони також можуть регулярно перевіряти свою здатність надавати життєво важливі послуги для підтримки військових сил, використовуючи цивільні, комерційні чи інші інструменти. Для стримування, протидії або відновлення після загроз чи збоїв у цивільному секторі ефективні дії потребують чітких планів і заходів реагування, що завчасно визначені та регулярно впроваджені.

Робота НАТО з підвищення стійкості дотримується підходу до всіх небезпек, а не конкретно до однієї вразливості. Це сприяє захисту території та населення Альянсу від усіх потенційних небезпек. Ще у 2016 році на саміті НАТО у Варшаві лідери Альянсу вирішили підвищити стійкість НАТО до повного спектру загроз і продовжувати розвивати індивідуальну спроможність своїх країн і колективну спроможність НАТО протистояти будь-якій формі збройного нападу. Вони узгодили сім базових вимог до національної стійкості, за якими країни-члени можуть вимірювати свій рівень готовності [2]:

1. Гарантована безперервність роботи уряду та критично важливих державних послуг: наприклад, здатність приймати державно-управлінські рішення, повідомляти про них населення і організувати роботу державних структур щодо їх виконання під час кризи.

2. Стійке енергопостачання: резервні плани та електромережі, внутрішні та міжнародні.

3. Здатність ефективно справлятися з неконтрольованим переміщенням людей і узгоджувати ці переміщення з розгортання військових сил НАТО.

4. Стійкі продовольчі та водні ресурси: забезпечення безпеки цих поставок від перебоїв або саботажу.

5. Здатність справлятися з масовими жертвами та руйнівними кризами в галузі охорони здоров'я: здатність цивільних систем охорони здоров'я забезпечувати надання медичної допомоги населенню, а також наявність у них достатньої кількості медичних засобів і їх надійність.

6. Стійкі системи цивільного зв'язку: забезпечення функціонування телекомунікаційних і кібермереж навіть в умовах кризи з достатньою резервною потужністю. Цю вимогу було оновлено в листопаді 2019 року міністрами оборони країн НАТО, які наголосили на необхідності надійних систем зв'язку, включаючи 5G, надійних варіантів

відновлення цих систем, пріоритетного доступу до національних органів влади під час кризи та ретельної оцінки всіх ризиків для систем зв'язку.

7. Стійкі транспортні системи: забезпечення того, що сили НАТО можуть швидко пересуватися територією Альянсу, а цивільні служби можуть покладатися на транспортні мережі навіть під час кризи.

Ці вимоги відображають три основні функції: безперервності уряду, надання основних послуг населенню та цивільної підтримки армії, які мають виконуватися навіть за найскладніших обставин. Усі вони пов'язані між собою, а це означає, що якщо одна область зазнає впливу негативних обставин, в результаті може постраждати інша.

Разом із пакетом інструкцій із стійкості, критеріями оцінки, оцінками та спеціальним набором інструментів мета базових вимог полягає в тому, щоб підтримати членів Альянсу у підвищенні їхньої стійкості та надати контрольні показники, за якими можна оцінити стан їхньої цивільної готовності. Саміт НАТО у 2016 році заклав основу для посилення стійкості Альянсу, розробивши критерії оцінки для підтримки членів Альянсу у проведенні національної самооцінки стійкості. З 2018 року на основі цих оцінок кожні два роки НАТО проводить аналіз загального стану стійкості Альянсу. Цей аналіз визначає сфери для подальшої роботи, і НАТО підтримує союзників, надаючи вказівки щодо того, як підвищити рівень готовності до семи базових вимог.

З 2016 року стійкість членів НАТО покращилася, але проблеми та недоліки залишаються. У той же час члени Альянсу стикаються з новими проблемами, які можуть підірвати гарантований доступ національних урядів і військових до важливої критичної інфраструктури під час кризи.

У 2019 році лідери НАТО визнали необхідність підвищення стійкості суспільств, а також критичної інфраструктури та енергетичної безпеки членів Альянсу. Вони також взяли на себе зобов'язання забезпечувати безпеку зв'язку, включаючи 5G, визнаючи необхідність покладатися на безпечні та стійкі системи.

Пандемія COVID-19 серйозно випробувала стійкість країн-членів НАТО. Відповідь Альянсу підкреслила важливість участі та співпраці між цивільними та військовими та продемонструвала життєво важливу роль, яку відіграють збройні сили Альянсу у підтримці громадянського суспільства. НАТО та окремі країни-члени постійно працюють над підвищенням готовності всього уряду, особливо в секторі охорони здоров'я.

У 2021 році глави держав і урядів Альянсу погодилися зобов'язання щодо посилення стійкості для подальшого підвищення національної та колективної стійкості та готовності громадян. Члени Альянсу погодилися активізувати зусилля щодо безпеки та диверсифікації ланцюжків поставок; забезпечити стійкість критичної інфраструктури та ключових галузей, у тому числі шляхом їх захисту від шкідливої економічної діяльності; а також боротися з впливом природних небезпек, які посилюються зміною клімату, серед інших зобов'язань.

Члени Альянсу також погодилися встановити, оцінити, переглянути та контролювати цілі колективної стійкості, щоб керувати розробленими на національному рівні цілями стійкості та планами впровадження. Це допомагає створити більш інтегрований і краще скоординований підхід до посилення стійкості НАТО. Підкріплені новим циклом планування та перегляду, національні цілі щодо стійкості спрямовані на реалізацію цілей колективної стійкості, метою яких є усунення вразливостей Альянсу щодо семи базових вимог.

Поновлення уваги до стійкості призводить до розширення співпраці між цивільними та військовими зацікавленими сторонами. Домовленості про співпрацю між ними є взаємною вигодою як у мирний час, так і в кризу. Наприклад, як показала пандемія COVID-19, військова допомога цивільній владі була надзвичайно важливою підтримкою, коли цивільні ресурси переживали серйозну напругу.

Навчання є ефективним способом проведення стрес-тестів національних домовленостей, зокрема, коли йдеться про великомасштабні непередбачувані ситуації, такі як напад із застосуванням зброї масового знищення або вирішення певних аспектів гібридної війни. У цьому відношенні стійкість є важливою сферою для аналізу, і розробляються нові інструменти оцінки, щоб покращити те, як Альянс та його члени визначають вразливі місця, оцінюють свою готовність і покращують свій потенціал. Щоб перевірити реакцію членів Альянсу на кризові ситуації, елементи цивільної готовності вбудовуються у військові навчання НАТО на всіх рівнях, від навчань із врегулювання криз на стратегічному рівні та навчань з високою видимістю до командно-штабних і польових навчань нижчого рівня.

Підвищення стійкості та цивільної готовності також є частиною підтримки партнерів з боку НАТО та способом створення стабільності в суспільстві з Альянсом. Приклади практичної співпраці включають розгортання груп експертів з цивільної

готовності на підтримку України в 2014 році, Йорданії в 2015 році та Іраку в 2019 році. Співпраця з Йорданією, яка триває з 2019 по 2022 рік, призвела до спільної тристоронньої операції ООН-НАТО – це річний проект допомоги Йорданії в покращенні її готовності у сфері хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної (ХБРЯ) зброї.

Постійна взаємодія з приватним сектором та іншими міжнародними організаціями, такими як Європейський Союз (ЄС) і Організація Об'єднаних Націй, також має ключове значення для посилення стійкості, особливо шляхом розвитку спільного усвідомлення ситуації. ЄС, зокрема, залишається унікальним і важливим партнером для Альянсу, зокрема через міжвідомчі консультації та практичну співпрацю в ряді сфер, пов'язаних із стійкістю.

Під час холодної війни багато ключових компонентів цивільної інфраструктури, таких як залізниця, порти, аеродроми, енергетичні мережі або повітряний простір, перебували в руках держави і легко переходили під контроль НАТО під час кризи чи воєнної ситуації. Після розпаду Радянського Союзу суттєво зменшена звичайна військова загроза для Альянсу призвела до зменшення уваги та інвестицій у цивільну готовність.

Оскільки загрози з боку міжнародного тероризму ставали все більш поширеними, НАТО зайняла експедиційну позицію, яка вимагала інших можливостей і можливостей, ніж ті, які були розроблені під час холодної війни. Оскільки операції та місії Альянсу дедалі частіше проводилися за межами території НАТО, ця епоха не виправдовувала значного залучення цивільних ресурсів готовності Альянсу. У цей період аутсорсинг небойових основних військових завдань, вимог і можливостей став нормою, і його також прийняли нові країни-члени НАТО. Незважаючи на економічну ефективність, результатом стало поступове зростання залежності військових від цивільних ресурсів та інфраструктури.

Російсько-українська війна показала, що виклики стали ближче до території НАТО. У рамках своєї відповіді Альянс зміцнює свою позицію стримування та оборони. Це включає посилення громадянської готовності та національної стійкості. Отже, члени Альянсу переоцінюють власні вразливі місця та готовність до ефективного стримування та захисту від сучасних загроз безпеці [3].

Комітет стійкості також контролює діяльність Євроатлантичного координаційного центру реагування на катастрофи (EADRCC) у штаб-квартирі НАТО, який діє як координаційний центр для координації зусиль з надання допомоги в разі

катастроф між членами Альянсу та країнами-партнерами, а також у країнах, де НАТО бере участь військові операції та місії.

Виконуючи свою роль, Комітет також сприяє розвитку відносин з партнерами та іншими відповідними міжнародними організаціями та установами. Робота Комітету з питань стійкості підтримується шістьма спеціалізованими групами планування, до складу яких входять експерти з певних предметів, призначені членами Альянсу. Кожна група несе відповідальність за надання консультацій з питань стійкості у відповідних сферах знань: [3].

1) група планування цивільних комунікацій (CCPG) надає поради щодо підвищення стійкості в секторі зв'язку;

2) група цивільного захисту (CPG) займається питаннями забезпечення безперервності уряду, а також здатності ефективно боротися з неконтрольованими переміщеннями людей;

3) група енергетичного планування (EPG) відповідає за нагляд за стійкими джерелами енергії;

4) група продовольчого та сільськогосподарського планування (FAPG) займається питаннями стійкості в продовольчому та водному секторі;

5) об'єднана група охорони здоров'я (JHG) відповідає за здатність членів Альянсу справлятися з масовими жертвами та серйозними кризами в галузі охорони здоров'я;

6) транспортна група (TG), що підрозділяється на внутрішні наземні, морські та авіаційні транспортні системи, підтримує стійкі системи цивільного транспорту.

Останній на сьогодні саміт НАТО пройшов в Мадриді (Іспанія) в 2022 році, де лідери держав-членів НАТО зустрілися з метою обговорення важливих питань, що стоять перед Альянсом. На Мадридському саміті було визначено стратегічний напрямок НАТО на майбутнє, забезпечуючи подальшу адаптацію Альянсу до змін у світі і його здатність гарантувати захист мільярда своїх громадян. Серед зобов'язань – надалі зміцнювати національну і колективну стійкість, щоб гарантувати готовність суспільств держав-членів Альянсу до будь-яких загроз або викликів [5]. На Саміті прийнята нова Стратегічна концепція НАТО, що наголошує, що забезпечення національної і колективної стійкості наших суспільств є вирішальним для виконання усіх основоположних завдань Альянсу і підґрунтям наших зусиль убезпечити наші країни, суспільства і спільні цінності. У ній також підкреслюється наскрізна необхідність інвестицій у технологічні інновації і включення таких аспектів, як зміна клімату, людська безпека

і тематика жінок, миру і безпеки до усіх основоположних завдань Альянсу [6].

Висновки та перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Таким чином, для НАТО готовність цивільного населення до опору агресору є не менш стратегічним завданням, ніж співробітництво країн її членів з союзниками чи боєздатність їх армій. В Україні питання військово-цивільного співробітництва також виходять на перший план, особливо в сучасних умовах російсько-української війни. За останній час було ухвалено декілька важли-

вих стратегічних документах держави у сфері безпеки та оборони, які містять в собі поняття «стійкість» та «національна стійкість», наприклад, Закон України Про основи національного спротиву, Стратегія національної безпеки України 2020 року. Ці документи покликані налагодити дієву координацію дій між Збройними Силами та цивільним населенням на національному і на місцевому рівнях. У подальшому автор планує дослідження досвіду українського військово-цивільного співробітництва на основі зміцнення національної стійкості України.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Північноатлантичний договір (укр/рос) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_008#Text
2. Стримування гібридних загроз: як стійкість формує спільне бачення безпеки в Україні та НАТО. URL: <https://armyinform.com.ua/2021/11/30/strymuвання-gibrydnyh-zagroz-yak-stijkist-formuye-spilne-bachennya-bezpeky-v-ukrayini-ta-nato/>
3. Resilience, civil preparedness and Article 3. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
4. Resilience Committee. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50093.htm
5. 2022 NATO Summit. URL: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/news_196144.htm
6. NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf