

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 327.5:911.3]: 316.776.23](02)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/11>

СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ З РОЗРОБКИ ТЕОРІЇ ПРОТИДІЇ ГІБРИДНИМ ЗАГРОЗАМ У КРАЇНАХ ЄС І НАТО

THE SYSTEM OF GOVERNMENT AGENCIES FOR THE DEVELOPMENT OF THE THEORY OF COUNTERACTING HYBRID THREATS IN NATO AND EU COUNTRIES

Веденєєв Д.В., д. і. н., головний науковий співробітник

*Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю
при Раді національної безпеки і оборони України*

Семенюк О.Г., д. ю. н.,

перший заступник керівника

*Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю
при Раді національної безпеки і оборони України*

З другої декади XXI століття проблеми неконвенційних загроз та гібридної конфліктності увійшли до категорії пріоритетних у доктринальних воєнно-політичних та оборонно-безпекових документах НАТО та ЄС. На саміті НАТО в Варшаві (2016 р.) ухвалено стратегію та «предметні плани» щодо протидії гібридній війні. Відтак у статті розглядається формування системи державних установ з розробки теорії й стратегії протидії гібридним загрозам у країнах НАТО та ЄС.

Зокрема, спільною організаційною платформою співробітництва НАТО і ЄС у цій царині стала Європейською комісією та Європейською зовнішньополітичною службою Міжвідомча комісія з боротьби з гібридними загрозами. До її компетенції віднесли забезпечення загального інформування про діяльність європейських закладів, котрі мають відношення до протидії гібридними загрозами. Складовою євроатлантичної системи підготовки до попередження й відвернення згаданих загроз стали комплексні навчання у рамках співробітництва НАТО і ЄС, що відбуваються із використання аналітичної продукції відповідних мозкових центрів із вивчення проблематики гібридної конфліктності.

У порядку денному міждержавних заходів вищого рівня країн НАТО та ЄС відведене поважне місце тематиці несилових дій та гібридних загроз. Одним із інструментів взаємодії країн ЄС у згаданій царині вважається створений в Європейській системі зовнішніх дій «Об'єднаний гібридний осередок» з аналізу інформації щодо новітніх загроз, включаючи такі напрями моніторингу та аналізу як ядерний, хімічний, біологічний, контррозвідальний та кібернетичний вектори. У трьох пострадянських республіках Балтії та у Фінляндії діють Центри передового досвіду із узагальнення даних про гібридні загрози й тактику гібридної війни. Зі згаданими установами взаємодіють Центр передового досвіду НАТО з кіберзахисту (Таллінн), Центр передового досвіду НАТО з протидії тероризму (Анкара). У Польщі та Румунії розгорнуті контррозвідальні Центри НАТО з протидії розвідці як різновиду гібридних загроз. При штаб-квартирі НАТО створені групи сприяння у боротьбі з гібридними загрозами. Спільна тематика досліджень цих установ охоплює широке коло проблематики гібридних конфліктів, розробку базових засад ведення сучасних війн та конфліктів. Теоретичні розробки, у тому числі – профільних аналітичних центрів та «центрів передового досвіду» впроваджуються у рішення форумів країн Альянсу.

Ключові слова: теорія держави і права, державне управління, міжнародна безпека, гібридні загрози, безпекове співробітництво, НАТО, ЄС.

Since the second decade of the 21st century, the problems of unconventional threats and hybrid conflict have become a priority in the doctrinal military-political and defense-security documents of NATO and the EU. The NATO Summit in Warsaw (2016) adopted a strategy and «substantive plans» to combat hybrid warfare.

The article considers the formation of a network of state institutions for the development of theories and strategies to combat hybrid threats in NATO and the EU. In particular, the European Commission and the European External Action Service's Interdepartmental Commission on Hybrid Threats became a joint organizational platform for NATO-EU cooperation in this area. It is responsible for providing general information on the activities of European institutions involved in combating hybrid threats. Comprehensive training in the framework of NATO-EU cooperation, using the analytical products of the relevant think tanks to study the issue of hybrid conflict, has become part of the Euro-Atlantic system of preparation for the prevention of these threats.

The agenda of high-level intergovernmental events between NATO and the EU has a prominent place in the field of non-violence and hybrid threats. One of the tools of cooperation between the EU countries in this area is the «European Hybrid Center» created in the European External Action System for the analysis of information on emerging threats, including such areas of monitoring and analysis as nuclear, chemical, biological, counterintelligence and cybernetic vectors. In the three post-Soviet Baltic republics and in Finland, there are Centers of Excellence for the collection of data on hybrid threats and tactics of hybrid warfare.

The NATO Center for Excellence in Cyber Security (Tallinn) and the NATO Center for Excellence in Countering Terrorism (Ankara) work with these institutions. NATO counterintelligence centers have been deployed in Poland and Romania to counter intelligence as a type of hybrid threat. Assistance teams have been set up at NATO Headquarters to combat hybrid threats. The common research topics of these institutions cover a wide range of issues of hybrid conflicts, the development of basic principles of modern wars and conflicts. Theoretical developments, including specialized analytical centers and «centers of excellence», are being implemented in Allied forums.

Key words: state and law theory, public administration, international security, hybrid threats, security cooperation, NATO, EU.

Динамічні зміни глобального характеру у сучасному світі, ескалація турбулентності у системі міжнародної безпеки актуалізують переосмислення когнітивних й доктринальних засад інституту національної безпеки й оборонної самодостатності держави. Сучасні безпекознавці солідарні щодо необхідності розробки інноваційних кон-

цепцій з усвідомлення макрозагроз нового екзистенціального типу [див. зокрема: 1]. Прагнення виявити сутнісні риси конфліктності нового концептуального порядку (неконвенційної, «гібридної») знайшло відображення у ряді доктринальних документів вищих органів влади та управління України.

Зокрема, у «Концепції забезпечення національної системи стійкості» від 20 серпня 2021 р. «Про запровадження національної системи стійкості» наголошується на важливості створення «національної системи виявлення та оцінки загроз і вразливостей», розбудови на національному й регіональному рівнях мережі аналітично-експертних, наукових та навчально-методичних центрів розвитку стійкості, котрі, безсумнівно, не можуть не зосереджуватися на вивченні загроз новітнього концептуального типу [2]. Фахівці слушно підкреслюють, що першим етапом реалізації такої стратегії повинні стати «моніторинг реальних подій та ситуацій у світі з метою передбачення конкретних внутрішніх або зовнішніх викликів і загроз...», осмислення новітніх ризиків на основі «збалансованого поєднання зарубіжних інновацій в організації освітньої і наукової сфер з розвитком продуктивних вітчизняних традицій» [3, с. 76; 4]. Наведені чинники посилюють актуальність дослідження досвіду організаційно-функціональних та концептуальних засад діяльності спеціалізованих установ країн НАТО та ЄС із вивчення гібридних загроз як складової системи воєнно-політичного управління згаданих міжнародних об'єднань.

Хоча в на сьогодні в Україні відсутні установи, котрі б спеціалізувалися на вивченні проблематики модерної неконвенційної конфліктності, певну інтегративно-координуючу роль з організації вивчення порушеної проблеми відіграє «Платформа Україна – НАТО з вивчення досвіду протидії гібридній війні в Україні», котра створена у 2016 р. на засіданні Комісії Україна-НАТО в рамках Варшавського саміту. Згадана Платформа переслідує мету покращення методів ідентифікації гібридних загроз, діагностування вразливих місць безпекової системи, захисту критичних об'єктів, ефективних стратегічних комунікацій, захисту цивільного населення та протидії тероризму. Українська частина Платформи є елементом Платформи Україна – НАТО з вивчення досвіду протидії гібридній війні в Україні, створення якої передбачено положеннями Комплексного пакету допомоги НАТО для України, схваленого за результатами засідання Комісії Україна – НАТО на рівні глав держав та урядів (9 липня 2016 року, м. Варшава) [5].

Тематика міжнародного співробітництва із розробки стратегій протидії гібридним загрозам розглядається у праці конфліктолога О. Данилюка [6]. Вивчення інфраструктури та аналітичних напрямів вивчення в євроатлантичному просторі концептуальних уявлень щодо гібридній війні міститься у низці колективних праць українських вчених [7–8]. У працях конфліктологів країн НАТО та їх російських опонентів узагальнюється (аналізується) досвід формування інфраструктури дослідження гібридних загроз та імплементації їх розробок у воєнно-політичну практику Північноатлантичного альянсу [див. наприклад: 9–11].

Зазначимо, що у структурі Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю (МНДЦ) при РНБО України у березні 2021 р. запроваджено відділ стратегічного аналізу, прогнозування та дослідження проблем протидії гібридним загрозам державній безпеці. Науковий підрозділ у межах аналітичного забезпечення діяльності РНБО України, зосереджується на вивченні генези й динаміки розвитку гібридних загроз національній безпеці України [див. докладніше: 12, с. 15–16].

Метою статті виступає дослідження досвіду визначення концептуальних та організаційно-правових засад діяльності спеціалізованих органів (установ) із аналізу сучасних неконвенційних (гібридних) загроз та визначення шляхів протидії ним як елементу системи воєнно-політичного управління в країнах НАТО та ЄС.

З другої декади ХХІ ст. проблеми неконвенційних загроз та гібридної конфліктності увійшли до кате-

горії пріоритетних у доктринальних воєнно-політичних та оборонно-безпекових документах НАТО та ЄС. Зокрема, у п. 13 Підсумкової декларації саміту НАТО (Шотландія, вересень 2014 р.) уперше на високому рівні йшлося про необхідність готувати блок до участі у війнах нового типу – гібридних війнах («hybrid warfare»). Під такими війнами пропонувалося розуміти проведення широкого спектру прямих бойових дій і таємних операцій, що здійснюються за єдиним планом збройними силами, партизанськими та іншими іррегулярними формуваннями за участю різноманітних цивільних компонентів. Згаданий документ наголошував на важливості налагодження тісної координації членів Альянсу для відвернення нетрадиційних загроз, пов'язаних з пропагандистськими кампаніями, кібератаками та сепаратистськими рухами. Йшлося про проведення навчань для відпрацювання спільних дій в гібридній війні (ГВ), для підготовки яких у Латвії створили спеціальний центр («Strategic Communications Centre of Excellence») [13].

1 грудня 2020 р. генеральний секретар НАТО Є. Столтенберг у доповіді «НАТО-2030: єдність у новій ері» для міністрів закордонних справ Альянсу підкреслив, що блок здійснює підготовку до конфліктів нової ери, «розробляє стратегію протистояння гібридним загрозам і дій в умовах гібридної війни, яка охоплює широкий діапазон прямих і непрямих (прихованих) військових, напіввійськових і цивільних акцій» [14]. Розглянемо основні віхи творення управлінсько-аналітичної системи з розробки стратегій протидії гібридним загрозам у країнах НАТО та ЄС.

В євроатлантичній воєнно-політичній спільноті серйозним каталізатором створення спеціалізованих науково-аналітичних установ та впровадження відповідних розробок у воєнно-безпекове будівництво стало рішення Ради міністрів закордонних справ ОБСЄ (грудень 2016 р.) щодо розгортання структурного діалогу з пошуку нових підходів до забезпечення безпеки в Європі. В цілому ж з 2016 р. у рамках НАТО схвалена стратегія протидії гібридними загрозам, основана на «загальноорганізаційному горизонтальному підході», який би охоплював і нормативно-правове поле, цивільний сектор, ЗМІ, інформаційно-просвітницьку роботу із населенням. У липні 2016 р. у Варшаві Генеральний секретар НАТО Є. Столтенберг, голова Європейської комісії Жан-Клод Юнкер та голова Європейської ради Дональд Туск ухвалили «загальне зведення пропозицій» та план із 74 позицій (дій), чимало з яких стосувалося гібридних загроз, зміцнення кібернетичної безпеки й розвитку стратегічних комунікацій.

Спільною організаційною платформою співробітництва НАТО і ЄС у цій царині стала створена Європейською комісією та Європейською зовнішньополітичною службою *Міжвідомча комісія з боротьби з гібридними загрозамі*. До її компетенції віднесли забезпечення загального інформування про діяльність європейських закладів, котрі мають відношення до протидії гібридними загрозам. Виник і такий орган як *Група друзів голови ЄС з боротьби з гібридними загрозамі* (FoP, 2017 р.). Після розширення повноважень Групи (червень 2020 р.), вона набула тенденції до перетворення у постійний орган, який би відповідав за надання підтримки державам-членам ЄС у забезпеченні цивільної готовності до гібридних загроз. При Розвідувальному й ситуаційному центрі ЄС створили *групи із узагальнення інформації про гібридні загрози*. У Польщі та Румунії розгорнуті *контррозвідувальні Центри НАТО з протидії розвідці як різновиду гібридних загроз*. Північноатлантичний альянс також запровадив *групи підтримки у боротьбі з гібридними небезпеками* для направлення їх у постраждалі країни [15].

У межах тенденції на формування власних пріоритетів та структур у сфері оборони та безпеки, зростання конкурентності у ядрі євроатлантичної спільноти (лідерами якої виступають ФРН та Франція) ЄС намагається дотри-

муватися самостійності і у сфері творення інфраструктури протистояння гібридним викликам. 10 грудня 2019 р. Рада міністрів ЄС із загальних справ у річці реалізації «Стратегічного порядку денного ЄС на 2019–2024 роки» ухвалила резолюцію із визначення пріоритетних напрямків протидії гібридним загрозам та «підвищення стійкості країн-членів» [16]. Метою передбачених документом заходів визначено «розвиток співпраці з міжнародними організаціями та країнами-партнерами для посилення стійкості та протидії гібридним загрозам, зокрема, співробітництво між ЄС і НАТО і співпрацю з країнами-сусідами Євросоюзу».

В ЄС дотримуються думки про те, що система протистояння ГЗ повинна носити багатовимірний й системний характер, сполучати діяльність державних і недержавних суб'єктів. Це стосується, зокрема, розробки й реалізації власних планів захисту кібербезпеки, протидії дезінформаційним атакам, зміцнення захисту населення від зброї масового ураження. У структурі Європейської зовнішньополітичної служби створений *Об'єднаний гібридний осередок* (Hybrid Fusion Cell) для збору та аналізу відомостей про новітні загрози. Підрозділи осередку спеціалізуються на інформаційно-аналітичній роботі за напрямками хімічної, бактеріологічної, радіологічної та ядерної, кібернетичної загроз, а також контррозвідувального захисту, логістичної безпеки [17].

Обговорюється створення *«Координаційного комітету високого рівня для розробки стратегій та контрстратегій гібридних загроз та вивчення вразливостей»*. Такий Центр міг взяти на себе роль мережевого координатора дослідницької та навчальної діяльності з протидії ГЗ, створення багатонаціональних мереж експертів, роботи із громадською свідомістю тощо.

Нині спеціалісти відзначають особливу комунікаційну роль між ЄС та НАТО з питань протидії гібридним загрозам *«Європейського центру передового досвіду»* (ЄЦПД). Він офіційно відкритий у Хельсінкі 2 жовтня 2017 р., робочий орган – Секретаріат у столиці Фінляндії, до складу якого безпосередньо відрядили своїх співробітників шість країн) [18]. У його діяльності беруть участь до 20 країн, річний бюджет станом на 2021 р. становить 2,9 млн євро. В основу роботи Центру покладено т.зв. «фінську модель комплексної безпеки» (скоординована діяльність сукупності різнопрофільних органів влади і відомств, які разом забезпечують необхідний масштаб і поширення заходів з протидії гібридним загрозам), а також розроблену ЄЦПД концепцію трьох «Зацікавлених спілнот» (СОІ), котрі передбачають розвиток мережевої організації та технологій, аналітичну діяльність, тренування і навчання учасників, накопичення інформації про стратегічну обстановку, удосконалення сил і засобів реагування на ГЗ в країнах-

учасниках. Згодом додано четверту складову – із вивчення стратегічного розуміння гібридної війни [19].

Структуру ЄЦПД утворили такі органи як Комітет гібридного впливу (лідер – Велика Британія); Комітет недержавних акторів гібридної війни (Швеція); Комітет вразливості й протидії (Фінляндія); Комітет стратегії і оборони (Німеччина, створений у серпні 2018 р. для вироблення розуміння комплексу проблем протидії неконвенційним загрозам на стратегічному рівні). ЄЦПД проводить в країнах ЄС, США і Канаді семінари з широкою проблематики – з правової протидії нестандартним безпечним загрозам. У розробках із тематики ГВ чільне місце приділяється проблемам використання у військовій справі штучного інтелекту, робототехніки, суперкомп'ютерів, систем кібернетичної війни, високоточної далекобійної зброї, повітряно-космічних сил, безпілотних авіаційних систем, сил спеціальних операцій тощо [10, с. 18–21; 20].

Нарешті, слід відзначити мережу *«Центрів передового досвіду із узагальнення даних про гібридні загрози й тактику гібридної війни»*, створених у трьох пострадянських республіках Балтії та у Фінляндії.

Таким чином, у порядку денному міждержавних заходів вищого рівня країн НАТО та ЄС відведене поважне місце проблематиці виявлення та протидії гібридним загрозам. Теоретичні розробки профільних аналітичних центрів та мережі «центрів передового досвіду» впроваджуються у рішення форумів країн Альянсу. Установи з вивчення та підготовки теоретичної та концептуальної продукції з проблематики гібридної конфліктності інтегровані до функціонального блоку з когнітивного забезпечення системи воєнно-політичного управління НАТО та ЄС, взаємодіють із аналітико-управлінськими структурами інших спеціалізацій.

Основними функціями подібних установ виступають проведення досліджень в сфері ГЗ та підготовка рекомендацій з протидії ним; координація (сприяння) співробітництву між НАТО та ЄС в області нейтралізації ГЗ; організація відповідних навчально-методичних заходів, тренінгів та командно-управлінських навчань, підготовка й підвищення кваліфікації кадрів у цій царині; інформаційне та інструктивно-методичне співробітництво із науковими установами, закладами вищої освіти, неурядовими організаціями та ЗМІ.

Одним із перспективних завдань з наукового супроводження розвитку сектору безпеки і оборони України видається ґрунтовне вивчення як походження та рис сучасних війн (конфліктів) нового концептуального типу, так і організації мережі профільних установ з дослідження сучасних наукових й концептуальних поглядів на стратегію та арсенал гібридного протистояння у провідних країнах світу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гула Р., Голота А. «Доктрина Герасимова»: «керований хаос» у воєнній теорії епохи постмодерну. *Воєнно-історичний вісник*. 2021. № 1. С. 140–155.
2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 вересня 2021 року № 479 «Про запровадження національної системи стійкості». URL: <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/5017.html> (дата звернення: 12 травня 2022 р.).
3. Пирожков С. І., Божок Є. В., Хамітов Н. В. Національна стійкість (резильєнтність) країни: стратегія і тактика випередження гібридних загроз. *Вісник НАН України*. 2021. № 8. С. 74–82.
4. Резнікова О. О. Розбудова національної стійкості: концептуальні підходи, передові світові практики. 2019. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/roa_presentation_niss_v01.pdf (дата звернення: 2 червня 2022 р.).
5. Бакай А. Є. Платформа Україна-НАТО як механізм реформування системи медичного забезпечення в надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 127–131.
6. Данилюк О. В. Міжвідомче та міжнародне співробітництво при виявленні та протидії гібридним загрозам. К.: 7БЦ, 2021. 192 с.
7. Світова гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. К.: НІСД, 2017. 496 с.
8. Гібридна війна: in verbo et in praxi : монографія / Донецький національний університет імені Василя Стуса / під. заг. ред. проф. Р. О. Додонова. Вінниця: ТОВ «Нілан ЛТД», 2017. 412 с.
9. Хагельстам А., Наринен К. Сотрудничество в противодействии гибридным угрозам. URL: <https://www.nato.int/docu/review/ru/articles/2018/11/23/sotrudnichestvo-v-protivodejstviu-gibridnym-ugrozam/index.html> (дата звернення: 14 травня 2022 р.).
10. Свиридов А. Европейский Центр передового опыта по противодействию «гибридным» угрозам. *Зарубежное военное обозрение*. 2021. № 7. С. 17–21.
11. Шестопалов В. Центры передового опыта НАТО. *Зарубежное военное обозрение*. 2020. № 6. С. 3–10.

12. Веденеев Д. В., Семенюк О. Г. Развитие концептуальных и научно-практических взглядов на сущность неконвенционной (гибридной) конфликтности. Монография. К. : «АртЕк», 2021. 228 с.
13. Гибридные войны в стратегии США и НАТО. *Независимое военное обозрение*. 2014. 10 октября.
14. Бартош А. О гибридной агрессии и необходимой обороне. *Независимое военное обозрение*. 2021. 14 января.
15. The European Commission and the High Representative adopted today a Joint Framework to counter hybrid threats. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_16_1250 (дата звернення: 10 квітня 2022 р.).
16. Countering hybrid threats: Council calls for enhanced common action. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/10/countering-hybrid-threats-council-calls-for-enhanced-common-action/> (дата звернення: 15 лютого 2022 р.).
17. Паршикова А. Міжнародний досвід протидії гібридним загрозам: законодавче регулювання та організації з питань стратегічних комунікацій. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29377.pdf> (дата звернення: 22 квітня 2022 р.).
18. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. URL: <https://www.hybridcoe.fi/about-us/> (дата звернення: 10 квітня 2022 р.).
19. Хегельстам А. Співпраця заради протидії гібридним загрозам. URL: <https://www.nato.int/docu/review/uk/articles/2018/11/23/sprpratsya-zaradi-protid-gbridnim-zagrozam/index.html> (дата звернення: 11 грудня 2021 р.).
20. Коновалов И. Технологическая революция не отменит человеческий фактор. *Независимое военное обозрение*. 2020. 12 ноября.