

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-2-15>

УДК 35:071.2

Суворов Валентин Павлович,

кандидат наук з державного управління,

асистент кафедри громадського здоров'я та управління охороною здоров'я

Харківського національного медичного університету,

проспект Науки, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: vip.suворov@gmail.com <https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

ТРАНСФОРМАЦІЯ БАГАТОРІВНЕВОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ГЛОБАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ЄС ТА НАЦІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

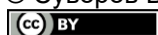
Анотація У статті досліджуються різні аспекти трансформації багаторівневого управління на основі застосування глобальних стратегій ЄС та визначення інституційних засад формування національної системи стійкості України в умовах гібридних загроз. Наголошується на тому, що спрямованість на реалізацію спільної політики та глобальних стратегій ЄС щодо функціонування нової європейської моделі багаторівневого управління, стратегічної безпеки та стійкості, має визначатися узгодженістю ключових суб'єктів прийняття стратегічних рішень, націлених на забезпечення ефективності такої політики і стратегій в умовах глобальних впливів та гібридних загроз.

Доведено, що трансформація багаторівневого управління відносно європейської безпекової стратегії змінює й сприйняття відповідних загроз у бік набуття ними гібридного характеру в умовах тривалої нестабільності в соціальній, економічній, політичній та енергетичній сферах. Це свідчить передусім про посилення складності геополітичного середовища у перманентному процесі безпекової трансформації ЄС, яка відбувається в умовах поширення регіональних і локальних конфліктів та їхнього територіального наближення безпосередньо до кордонів ЄС і характеризується кризою системи міжнародних відносин, що пов'язано зі змінами домінування ліберальної моделі публічної політики у бік більш прагматичної, тобто реальної політики, яка спирається переважно на реальні умови та можливості владних відносин, як відносно внутрішньої, так і стосовно зовнішньої політики переважної більшості країн об'єднаної Європи.

Як цитувати: Суворов В. П. Трансформація багаторівневого управління на основі глобальних стратегій ЄС та національна стійкість України в умовах гібридних загроз. *Державне будівництво*. 2023. № 2 (34). С. 183–196. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-2-15>

In cites: Suворov, V.P. (2023). Transformation of multi-level governance based on global strategies of the EU and national resilience of Ukraine under conditions of hybrid threats. *State Formation, no. 2 (34)*, 183–196. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2023-2-15> [in Ukrainian].

© Суворов В. П., 2023



[This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Визначено, що український контекст формування національної системи стійкості має виходити з чіткого розуміння загроз національній безпеці України, якими згідно Закону України «Про Національну безпеку» слід вважати: явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України, а під стійкістю - здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей.

Запропоновано розглядати національну систему стійкості, як таку, що повинна забезпечувати здатність суспільства і держави, як вищої форми його інституціалізації: здійснювати ідентифікацію зовнішніх і внутрішніх загроз, спрямовувати діяльність у сфері національної безпеки на своєчасне виявлення інших вразливостей, проводити оцінювання реальних і потенційних загроз національній безпеці, вживати дії щодо запобігання негативним впливам, а також забезпечувати ефективне реагування і швидке відновлення за наслідками виникнення надзвичайних ситуацій та кризових подій, враховуючи у т.ч. й загрози гібридного характеру.

Зазначено, що подальший розвиток концепту багаторівневого управління в контексті забезпечення комплексної безпеки держави має бути зосереджений насамперед на використанні дієвих механізмів впливу, шляхом застосування міжнародно-правових, політико-дипломатичних, організаційно-економічних, соціо-гуманітарних та інших, у т.ч. безпекових засобів, а також здійсненні відповідних заходів.

Ключові слова: багаторівневе управління, глобальні стратегії ЄС, європейська безпека, національна безпека, національна стійкість України, гібридні загрози.

Постановка проблеми. Світові глобалізаційні процеси і пов'язані з ними ризики, зумовлюють необхідність пошуку механізмів вироблення ефективних стратегій взаємодії різних суб'єктів глобального врядування. За цих обставин, особливого значення для ЄС набуває трансформація концепції Multi-Level Governance у бік підвищення її адаптації до нових умов та здатності протистояти зовнішнім впливам і непередбачуваним явищам та дисонуючим зі спільними рішеннями процесам на рівні окремих національних держав, які піддаються все більшому впливу з боку різних позасистемних утворень і окремих суб'єктів глобальної політики.

За визначенням Д. Карамішева, ефективне протистояння окремих національних держав викликам глобалізації передбачає об'єднання їх потенціалів для вирішення проблем виживання за умов збереження певного розмаїття. Тому, сьогодні на часі пошук більш гнучких форм інтеграції національних держав у співтовариства з різною формалізованістю взаємовідносин, що сприятимуть їх позиціонуванню в ролі суб'єктів, що впливають на прийняття важливих стратегічних рішень стосовно як підвищення своєї значущості та конкурентоспроможності, так і стійкості до зовнішніх впливів на арені міждержавних відносин в умовах гібридних загроз [3].

Усе це зумовлює необхідність більш широкого використання концепції багаторівневого врядування (multi-level governance), в рамках якої буде відбуватися процес прийняття стратегічних рішень щодо підвищення стійкості як Європейського Союзу, так і окремих його країн-членів, що з одного боку унеможливить подальше розмивання їх суверенітету, і що головне – сприятиме побудові такого механізму колективного прийняття рішень, який дозволить окремим країнам-членам зберігати власну автономію щодо

забезпечення стійкості від зовнішніх впливів та загроз з урахуванням їх національних, територіальних, економічних та соціокультурних особливостей. Такий досвід і відповідні заходи дозволять розповсюдити подібну практику й на нові країни партнери, до яких відноситься й Україна, що в подальшому зможе забезпечити більш ефективну її інтеграцію у Європейське співтовариство на правах рівності й справедливості. Цілком доречним є дослідження організаційно-правових засад та пошук відповідних механізмів інтеграції з урахуванням розбудови національної системи стійкості України в умовах гібридних загроз.

У зазначеному контексті на особливу увагу заслуговують міжнародні наукові публікації як закордонних дослідників, так і наукові розвідки українських вчених, що досліджували різні аспекти як глобального, так і багаторівневого управління та врядування, а також засади формування системи національної стійкості за умов різноманітних зовнішніх впливів та гібридних загроз, серед яких на нашу думку заслуговують на увагу роботи таких зарубіжних науковців, як: Bache L., Buzan B., Enderlein H., Hansen L., Gregoratti C., Hooghe L., Marks G., Piatonni S., Rhodes R., Shakel A., Taylor Z., Trnski M., Walti S., Zürn M., а також українські дослідники: Т. Безверхнюк, М. Білоконь, Є. Бородін, Л. Величко, Н. Гавкалова, О. Гончаренко, В. Горбулін, С. Гордієнко, М. Грановський, І. Грицяк, І. Дегтярьова, В. Дзюндзюк., Є. Жаліло, Е. Зейтуллаєва, Д. Карамішев, А. Колодій, О. Киричук, А. Крупник, В. Куйбіда, М. Іжа, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Петроє, Л. Приходченко, В. Омельчук, С. Саханенко, Г. Ситник, С. Телешун, Ю. Шаров, Б. Шевчук та ін.

Упродовж останніх років, з'явилася ціла низка наукових публікацій, що присвячені різним аспектам формування стійкості як Європейського співтовариства, так і національної стійкості України в умовах гібридних загроз, проте на нашу думку на сьогодні поки бракує комплексних досліджень щодо трансформації багаторівневого управління з урахуванням нового стратегічного бачення щодо протидії зовнішнім впливам у забезпеченні глобальних стратегій ЄС та національної стійкості України в умовах гібридних загроз.

Метою статті є обґрунтування інтегрованих підходів та можливостей трансформації багаторівневого управління на основі застосування глобальних стратегій ЄС та визначення інституційних засад формування національної системи стійкості України в умовах гібридних загроз.

Під час роботи над публікацією, для вирішення зазначеної мети застосовувався комплексний аналіз актів міжнародного права, законодавчих та нормативно-правових документів України, публікації у відкритих наукових джерелах. Також використовувалася низка підходів, методів і прийомів, зокрема системний підхід, концептуальний і функціонально-інтеграційний підходи, спостереження, аналогії, евристичний метод, аналіз, синтез та узагальнення інформації, інші інформаційно-аналітичні методи.

Виклад основного матеріалу. За твердженням Hooghe L., Marks G., цінність концепції багаторівневого управління полягає в тому, що вона не є антагоністом державоцентричної концепції, оскільки не виключає ролі владних інституцій національного рівня, як важливого компонента європейської політичної конструкції [13]. При цьому, наголошується на тому, що відносини між

різними складовими багаторівневого управління в Європейському співтоваристві мають досить різноманітний і динамічний характер, що відбивається відсутністю якогось домінуючого підходу. Утім, такі відносини являють собою досить гнучку форму співробітництва та взаємодії, що спрямована на попередження у тому числі непорозумінь та недопущення конфліктних ситуацій між країнами-членами ЄС. Тому, цілком слушно виглядає уявлення до концепції Multi-Level Governance з боку окремих науковців (Piattoni S.), як до так званої «третьої парадигми» [15], що відрізняється своєю інтеграційною спрямованістю, у тому числі з урахуванням його безпекової складової [14].

Отже, спрямованість на реалізацію спільної політики та глобальних стратегій ЄС щодо функціонування нової європейської моделі багаторівневого управління, стратегічної безпеки та стійкості, має визначатися у першу чергу узгодженістю ключових суб'єктів прийняття стратегічних рішень, націлених на забезпечення ефективності такої політики і стратегій в умовах глобальних впливів та гібридних загроз, у тому числі з урахуванням ретроспективного аналізу щодо ефективності попередніх стратегій.

Перша Європейська Стратегія безпеки у вигляді програмного документу, повна назва якого «Безпечна Європа у світі, який має стати краще» була оприлюднена та затверджена під час Брюсельського саміту Європейської ради. Ця подія зіграла важливу роль у концептуалізації місця ЄС, як дієвого суб'єкта в сучасній системі міжнародної безпеки [18].

Серед основних стратегічних цілей ЄС на той час було визначено такі: боротьба з існуючими, у т.ч. військовими загрозами та попередження конфліктів, забезпечення безпеки навколо себе та під час зовнішньої взаємодії у сферах міжнародної торгівлі, постачання природних ресурсів, судноплавства, захисту кіберпростору, підтримка міжнародного порядку на ефективній багатосторонній основі, включаючи міграційну політику тощо. Одним із основоположних елементів стратегії було визначення спільних загроз, до яких віднесено: тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, регіональні конфлікти, зменшення дієвості держави, організована злочинність. Ключовим завданням ЄС для попередження цих загроз визначено збільшення активності, згуртованості і компетентності, а в якості інструментів досягнення цілей, зокрема: зміцнення дипломатичного та військового потенціалу ЄС, превентивні залучення, а також ефективність багатосторонньої співпраці [11].

Глобальна стратегія ЄС «Спільне бачення, єдиний підхід: сильніша Європа» була оприлюднена та схвалена Європейською радою, як документ, що прийшов на заміну попередній Європейській стратегії безпеки, що стало цілком логічним, оскільки глобальні світові тенденції поставили перед Європейською спільнотою вже нові пріоритети ЄС, що виявилися більш сфокусованими саме на безпековій складовій, як то: комплексна безпека Європейського Союзу; державна та соціальна стійкість у країнах, що розташовані на схід і південь від ЄС; комплексний підхід до врегулювання конфліктів; засновані на співпраці регіональні системи; глобальне управління та врядування у XXI ст. [11].

«Глобальна стратегія ЄС: три роки поспіль, дивлячись вперед», яка була оприлюднена у вигляді доповіді через три роки після прийняття програмного

документу під назвою Глобальна стратегія ЄС «Спільне бачення, єдиний підхід: сильна Європа» запровадила інтегрований підхід до розбудови стійкості до конфліктів і криз [19], що передбачало зокрема врахування можливостей ідентифікації соціально-економічних, суспільно-політичних, військових, енергетичних, екологічних та інших чинників впливу та компонентів конфлікту. Отже, наголошується на важливості саме підвищення стійкості ЄС до різних явних та прихованих, у т.ч. гібридних загроз.

Ураховуючи визначення стійкості, що містяться у вищенаведених документах, ЄС розуміє під нею трансформацію системи багаторівневого управління у бік посилення централізованого підходу та безпекової складової, здатність держав і суспільств до управління, протистояння, адаптації та відновлення від криз і потрясінь, а також до реформування, створюючи таким чином опір внутрішнім та зовнішнім кризам та намагаючись відновлюватися від їхніх впливів. Отже, в широкому розумінні стійкість дорівнює безпеці [11].

Таким чином, трансформація багаторівневого управління у поєднанні з глобальною стратегією ЄС буде стосуватися стійкого суспільства з одного боку, як певного соціального утворення, що демонструє відданість демократії, а з іншого, як стійкого суспільства з довірою до інституту держави та прихильністю концепції сталого розвитку, що зазначено у глобальному програмному документі ЄС «Спільне бачення, єдиний підхід: сильніша Європа» [16]. Отже, визначальним чинником зміни парадигми є саме включення в порядок денний такої складової, як «стійкість».

Стратегія безпекового союзу ЄС поєднала стратегічне багаторівневе управління і розбудову стійкості у комплекс заходів, спрямованих на управління новими, в т.ч. гібридними загрозами. Стратегія фокусується на ранньому виявленні, попередженні та запобіганні кризам; розвитку стійкості об'єктів критичної інфраструктури, які дедалі частіше стають об'єктами кібернетичних та фізичних атак, зокрема, з посиленням уваги до прямих іноземних інвестицій у такі об'єкти; посилення стійкості інтернет-ресурсів, зокрема створення власної системи доменних імен; оновлення європейської стратегії кібербезпеки та створення спільного кіберцентру при Єврокомісії; зміцнення операційної стійкості фінансового сектора тощо. Крім того, передбачена інтеграція в безпекову політику штучного інтелекту, великих даних, космічних технологій і систем високопродуктивних обчислень, захист персональних даних, що також має посилити стійкість у довгостроковій перспективі. Розвиток стійкості визнається як центральний компонент запобігання та попередження гібридних загроз [12].

Порівнюючи зазначені документи, слід зауважити, що за час трансформації багаторівневого управління щодо пріоритетів європейської безпекової стратегії, змінилися й оцінки відповідних загроз у бік набуття ними гібридного характеру в умовах перманентної нестабільності в соціальній, економічній, політичній та енергетичній сферах. Це свідчить передусім про посилення складності геополітичного середовища у перманентному процесі безпекової трансформації ЄС, яка відбувається по перше, в умовах поширення регіональних і локальних конфліктів та їхнього територіального наближення

безпосередньо до кордонів ЄС. А по друге, характеризується кризою системи міжнародних відносин, що пов'язано зі змінами домінування ліберальної моделі публічної політики у бік більш прагматичної, тобто реальної політики, яка спирається переважно на реальні умови та можливості владних відносин, як відносно внутрішньої, так і стосовно зовнішньої політики переважної більшості країн об'єднаної Європи, що стосується передусім її фінансових механізмів, міграційних процесів, намагання найбільш економічно розвинених країн ставити риторичні питання щодо відповідальності окремих країн за отримані від них преференції, що були передбачені для розвитку окремих сфер їх функціонування задля наближення їх рівня до стандартів ЄС.

Зміни позиціонування ЄС у Глобальній стратегії характеризуються трансформацією багаторівневого управління, що визначається переходом від традиційного регіоналізму, що вважався традиційним для ЄС до більш глобального, багатостороннього позиціонування у якості глобального гравця на тлі посилення геополітичного впливу інших суб'єктів міжнародних відносин. З іншого боку, вирішальним в наступні десять-п'ятнадцять років буде здатність ЄС реагувати на зовнішні впливи і внутрішні виклики, що створюють загрози базовим європейським цінностям, як то солідарність та інтеграційні процеси та лібералізація політики щодо країн-членів, що визначало європейський вектор розвитку у системі глобального врядування. Тож, фокус нової глобальної стратегії має відходити від сприйняття ЄС, як безперечного централізованого гравця у сфері безпеки та бути спрямований у тому числі на реалізацію концепта національної стійкості по відношенню до кожної окремої країни.

Глобальна стратегія зосереджує увагу на необхідності розвитку так званої «стратегічної автономії» задля забезпечення комплексної безпеки ЄС в умовах таких явних зовнішніх загроз, якими традиційно вважаються тероризм, економічна нестабільність, зміни клімату та енергетичні загрози, а також прихованих внутрішніх, наприклад у сфері стратегічних комунікацій та інших у т.ч. гібридних загроз та загроз у кіберпросторі. При цьому, запорукою розвитку стратегічної автономії ЄС визначено саме інноваційну та конкурентоспроможну військову промисловість, що є дієвим важелем стримування зовнішньої агресії і суттєвим чинником забезпечення миру і стабільності в Європі [2].

За свідченням міжнародних і українських експертів, саме Лісабонським договором було закладені політичні і правові підвалини за для поглиблення співпраці у межах ЄС у сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони. У той самий час залишилася низка невирішених проблемних питань, що не були у форматі зазначеного документа. Отже, спільна політика безпеки і оборони (CSDP), яка відома як Європейська політика безпеки та оборони (ЄПБО), є найважливішим елементом спільної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу і є частиною політики ЄС, що охоплює оборону та військові аспекти, а також внутрішні кризи [1]. При цьому, ефективність спільної політики безпеки і оборони залежатиме більшою мірою від її емпіричного розвитку, подальших домовленостей держав-членів і здатності до консенсусу. Наразі викликами для спільної політики безпеки і оборони залишаються міждержавний характер співпраці; брак порозуміння всередині ЄС через позицію нейтральних країн і

розбіжності між прихильниками атлантичного та європейського вектору співробітництва та розвитку; постійний брак фінансових коштів та залежність ЄС від інших глобальних гравців і передусім від США [2].

Згідно з меморандумом між США, Великобританією, Францією, Німеччиною, Швецією, Польщею, Фінляндією, Латвією та Литвою від 2017 р. утворений Європейський центр з протидії гібридним загрозам (European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats) [17].

Серед впливових та заслуговуючих на увагу з огляду саме на безпековий чинник впливу, слід вважати інтеграційний проєкт, під назвою “Люблінський трикутник”, що являє собою тристоронній регіональний альянс для політичного, економічного, культурного й соціального співробітництва між Литвою, Польщею та Україною, метою якого зокрема є зміцнення діалогу між країнами, підтримка інтеграції України в Європейський Союз та НАТО і спільна протидія російській агресії в Україні [9].

Саме це неформальне об’єднання має суттєве значення, зокрема щодо інституціалізації східно-європейської співпраці та принципово новою формою інтеграції Республіки Польща, Литовської Республіки і України передусім щодо спільного розв’язання проблем національної і воєнної безпеки, запобігання і протидії гібридним загрозам.

Український контекст формування національної системи стійкості на нашу думку має виходити з чіткого розуміння загроз національній безпеці України, якими згідно Закону України «Про Національну безпеку» слід вважати: явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [5].

Стратегія національної безпеки України визначає стійкість, як здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей [8]. У Стратегії зазначається, що Україна запроваджує національну систему 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; поширення необхідних знань і навичок у цій сфері; налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України [8].

Національна система стійкості забезпечує здатність суспільства і держави, як вищої форми його інституціалізації, здійснювати ідентифікацію зовнішніх і внутрішніх загроз, спрямовувати свою діяльність у сфері національної безпеки на своєчасне виявлення інших вразливостей, проводити оцінювання реальних і

потенційних ризиків національній безпеці, вживати дії щодо запобігання негативним впливам, а також забезпечувати ефективне реагування і швидке відновлення за наслідками виникнення надзвичайних ситуацій та кризових подій, враховуючи у т.ч. й загрози гібридного характеру. У цьому ж документі йдеться про концептуальні засади національної системи стійкості, до якої слід відносити комплекс цілеспрямованих дій, методів та механізмів взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, інститутів громадянського суспільства, які гарантують збереження безпеки і безперервності функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави до, під час і після настання кризової ситуації [7].

Щодо забезпечення національної стійкості у ході всеохоплюючої оборони України на виконання Стратегії воєнної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року зазначено, зокрема про те, 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. При цьому, взаємодія в процесі всеохоплюючої оборони України вимагає координації заходів, що здійснюються в державі під час воєнних дій та відбудовного періоду, із заходами, що вживаються для підтримки України інституціями Європейського Союзу, Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та їх державами-членами, іншими державами та міжнародними організаціями [10].

Важлива роль застосування механізмів багаторівневого управління та його основних принципів у забезпеченні національної стійкості у ході всеохоплюючої оборони України обумовлена тим, що сучасні геополітичні процеси значно змінюють сутність і характер воєнних конфліктів, які мають переважно гібридний характер і в разі недостатнього врахування відповідних загроз можуть призвести до втягування як України, так і інших, зокрема європейських країн у процеси, що можуть поставити під загрозу безпеку цих країн, зважаючи на різні обставини, що пов'язані з їх географічним становищем і наближенням до поясу небезпеки, що несе за собою у т.ч. ядерне забарвлення.

З урахуванням зазначеного, на особливу увагу заслуговує такий аспект багаторівневого управління у контексті воєнної безпеки, як оцінка безпекового середовища у глобальному, регіональному (маючи на увазі макрорегіональний рівень) і національному вимірі, враховуючи трансформацію системи міжнародної безпеки, підвищення рівня невизначеності і непередбачуваність безпекового середовища на глобальному рівні. У цьому контексті, Стратегія воєнної безпеки України чітко вказує на такі негативні чинники, що визначають трансформаційні процеси у системі міжнародної безпеки, як: посилення боротьби за ресурси та міждержавне протистояння із застосуванням політико-дипломатичних, економічних, інформаційних, військових та гібридних інструментів; загострення конфліктів, спричинених етнічними, релігійними, міграційними та іншими факторами; конкуренція держав у сфері космічних, квантових, інформаційних, кібернетичних, гіперзвукових, біологічних, нано- та інших технологій; загрози виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема,

спричинених епідеміями; поширення міжнародного тероризму та злочинності, а також загрози поширення зброї масового ураження [10].

Зважаючи на важливість проведення відповідного аналізу безпекового середовища, зокрема на глобальному, макрорегіональному та національному рівні, багаторівневе управління в контексті комплексної безпеки держави має бути зосереджено насамперед на використанні дієвих механізмів впливу, шляхом застосування міжнародно-правових, політико-дипломатичних, організаційно-економічних, соціогуманітарних та інших, у т.ч. безпекових засобів, а також здійснення відповідних заходів.

У Проєкті Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України була чітко окреслена п'ята стратегічна ціль під назвою «Підвищення спроможностей у протидії гібридним загрозам у сферах громадської безпеки та цивільного захисту». Реалізацію зазначеної цілі пропонувалося здійснювати шляхом досягнення таких оперативних цілей і завдань: оцінювання наявних спроможностей сил громадської безпеки за напрямом стратегічних комунікацій для протидії розпалюванню національної, расової чи релігійної ворожнечі, приниженню національної честі та гідності, проявам тероризму, екстремізму та сепаратизму, виявлення прогалин у відповідних спроможностях (capability gaps) та шляхів їх усунення, запобігання випадкам порушення функціонування органів державної влади, блокування важливих об'єктів промисловості та інфраструктури, диверсій на стратегічно важливих об'єктах та об'єктах критичної інфраструктури [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 р. № 1025-р затверджено План заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року [6]. У відповідному Плані заходів зокрема передбачено виконання комплексу завдань та відповідних заходів, до яких слід віднести наступні.

По перше, це ідентифікація загроз, виявлення вразливостей, оцінювання та пріоритезація ризиків національній безпеці, що передбачає: запровадження цілісної системи ідентифікації, оцінки та пріоритезації загроз і ризиків, здійснення оцінки відповідних вразливостей і ризиків національній безпеці органами публічної влади.

По друге, це запобігання виникненню загроз і настанню кризових ситуацій та мінімізація ризиків, що передбачає: підвищення готовності органів публічної влади та їх спроможності до кризових ситуацій; формування професійних компетентностей публічних службовців для забезпечення національної стійкості, створення відповідної системи стійкості та залучення до цієї системи інших суб'єктів, підвищення обізнаності населення та його окремих цільових груп з одночасним формуванням відповідної культури поведінки з реагування на загрози.

По третє, це реагування на загрози і кризові ситуації, що передбачає: розроблення та оновлення підходів до реагування на виникнення загроз національній безпеці, забезпечення сталого функціонування органів публічної влади та надання основних послуг населенню у разі настання кризової ситуації,

проведення оцінки спроможності територіальних громад надавати підтримку силам безпеки і оборони у кризовий період.

По четверте, це подолання наслідків виникнення загроз або настання кризових ситуацій, а також відновлення сталого функціонування, що передбачає: посилення спроможностей органів публічної влади для належного відновлення сталого функціонування, розвиток міжнародної співпраці та залучення бізнесу до забезпечення відновлення, спроможності громад під час відновлення за принципом “краще, ніж було”.

По п'яте, це моніторинг реалізації та аналізу ефективності ухвалених рішень, що передбачає: запровадження єдиної уніфікованої системи збору інформації для відстеження стану національної стійкості, здійснення постійного моніторингу показників та періодичного аналізу стану досягнення стійкості у сфері безперервності урядування, удосконалення підходів до розроблення та впровадження управлінських рішень у сфері безпеки, кібербезпеки та реагування на гібридні загрози [6].

Усе зазначене цілком відображає необхідність запровадження інтегрованого підходу у забезпечення національної стійкості в Україні на основі концепту багаторівневого управління з урахуванням глобальних стратегій ЄС.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень.

1. Спрямованість на реалізацію спільної політики та глобальних стратегій ЄС щодо функціонування нової європейської моделі багаторівневого управління, стратегічної безпеки та стійкості, має визначатися узгодженістю ключових суб'єктів прийняття стратегічних рішень, націлених на забезпечення ефективності такої політики і стратегій в умовах глобальних впливів та гібридних загроз.

2. Стратегія безпекового союзу ЄС поєднала стратегічне багаторівневе управління і розбудову стійкості у комплекс заходів, спрямованих на управління новими, в т. ч. гібридними загрозами. Вона фокусується на ранньому виявленні, попередженні та запобіганні кризам, розвитку стійкості об'єктів критичної інфраструктури, інтернет-ресурсів, інших сфер, що також має посилити стійкість у довгостроковій перспективі. При цьому, розвиток стійкості визнається як центральний компонент запобігання та попередження гібридних загроз.

3. Трансформація багаторівневого управління відносно європейської безпекової стратегії змінює й сприйняття відповідних загроз у бік набуття ними гібридного характеру в умовах тривалої нестабільності в соціальній, економічній, політичній та енергетичній сферах. Це свідчить передусім про посилення складності геополітичного середовища у перманентному процесі безпекової трансформації ЄС, яка відбувається в умовах поширення регіональних і локальних конфліктів та їхнього територіального наближення безпосередньо до кордонів ЄС і характеризується кризою системи міжнародних відносин, що пов'язано зі змінами домінування ліберальної моделі публічної політики у бік більш прагматичної, тобто реальної політики, яка спирається переважно на реальні умови та можливості владних відносин, як відносно внутрішньої, так і стосовно зовнішньої політики переважної більшості країн об'єднаної Європи.

4. Український контекст формування національної системи стійкості на нашу думку має виходити з чіткого розуміння загроз національній безпеці

України, якими згідно Закону України «Про Національну безпеку» слід вважати: явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України, а під стійкістю - здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей.

5. Національна система стійкості повинна забезпечувати здатність суспільства і держави, як вищої форми його інституціалізації: здійснювати ідентифікацію зовнішніх і внутрішніх загроз, спрямовувати діяльність у сфері національної безпеки на своєчасне виявлення інших вразливостей, проводити оцінювання реальних і потенційних загроз національній безпеці, вживати дії щодо запобігання негативним впливам, а також забезпечувати ефективне реагування і швидке відновлення за наслідками виникнення надзвичайних ситуацій та кризових подій, враховуючи у т.ч. й загрози гібридного характеру.

Поєднання висновків щодо актуального дослідження з перспективами подальших розвідок має зробити акцент на концепті багаторівневого управління в контексті забезпечення комплексної безпеки держави та бути зосереджено насамперед на використанні дієвих механізмів впливу, шляхом застосування міжнародно-правових, політико-дипломатичних, організаційно-економічних, соціо-гуманітарних та інших, у т.ч. безпекових засобів, а також здійсненні відповідних заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко С.. Безпеки міжнародної політики // Політична енциклопедія / редкол. : Ю. Левенець (гол.), Ю. Шаповал (заст. гол.). Київ : Парламентське видавництво, 2011. С. 52–53.
2. Європейський Союз у міжнародних відносинах : навч. посіб. / В. В. Копійка, С. О. Маковський, М. А. Миронова ; за ред. В. В. Копійки. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2021. 560 с.
3. Карамішев Д. В. Домінанти Global Governance у вимірах глобального розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4. С. 8–20.
4. Проект Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України від 29.06.2021. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>
5. Про національну безпеку України : Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
6. Про план заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2023 р. № 1025-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1025-2023-%D1%80>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості» : Указ Президента України від 27 вересня 2021 року № 479/2021.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020.
9. Спільна декларація міністрів закордонних справ України, Республіки Польща та Литовської Республіки щодо заснування "Люблінського трикутника". *Урядовий портал*. 2020.

URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-deklaraciya-ministriv-zakordonnih-sprav-ukrayinirespubliki-polshcha-ta-litovskoyi-respubliki-shchodo-zasnivanja-lyublinskogo-trikutnika>

10. Стратегія воєнної безпеки України : Указ Президента України від 25 березня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>

11. Хилько О. Л. Європейський Союз у мінливому світі : монографія / В. В. Копійка, С. О. Маковський, М. А. Миронова та ін. ; за ред. В. В. Копійки. Київ : О. Зень, 2022. 219 с.

12. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy, Brussels, 24.7.2020. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-security-union-strategy.pdf>

13. Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, 2001. P. 2.

14. Multi-Level Governance and Intergovernmental Cooperation Experiences to Build an Integrate Security. URL: <https://eisa-net.org/wp-content/uploads/2023/01/WSMMUL1-1.pdf>

15. Piattoni S. Multi-Level Governance in the EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Bergen. MIT, May 8 and 9, 2009. URL: https://secco2.eu/sites/default/files/digital_library/2018-10/SP-MultiLevelGovernanceintheEU

16. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

17. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE). URL: <https://www.hybridcoe.fi>

18. The European security strategy. SCADPLUS, September 4, 2006 URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/>

19. The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward, 2019. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf

Стаття надійшла до редакції 19.11.2023 р.

Стаття рекомендована до друку 29.12.2023 р.

Suvorov V. P.,

Candidate of sciences in public administration,

Assistant Professor of the Department of Public Health and Health Care Management

of the Kharkiv National Medical University,

4, Nauky Avenue, Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: vip.suvorov@gmail.com <https://orcid.org/0009-0002-0196-4269>

TRANSFORMATION OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE BASED ON GLOBAL STRATEGIES OF THE EU AND NATIONAL RESILIENCE OF UKRAINE UNDER CONDITIONS OF HYBRID THREATS

Abstract. The article examines various aspects of the transformation of multi-level management based on the application of EU global strategies and the definition of the institutional foundations of the formation of the national system of stability of Ukraine in the conditions of hybrid threats. It is emphasized that the focus on the implementation of the common policy and global strategies of the EU regarding the functioning of the new European model of multi-level management, strategic security and stability should be determined by the coherence of the key subjects of strategic decision-making, aimed at ensuring the effectiveness of such policies and strategies in the conditions of global influences and hybrid threats.

It is proved that the transformation of multi-level management in relation to the European security strategy also changes the perception of the relevant threats towards their acquisition of a

hybrid character in the conditions of long-term instability in the social, economic, political and energy spheres. This indicates, first of all, the increasing complexity of the geopolitical environment in the permanent process of the security transformation of the EU, which is taking place in the conditions of the spread of regional and local conflicts and their territorial approach directly to the borders of the EU and is characterized by a crisis in the system of international relations, which is associated with changes in the dominance of the liberal model of public policy in the direction of a more pragmatic, i.e. real policy, which is based mainly on the real conditions and possibilities of power relations, both in relation to the domestic and foreign policy of the vast majority of the countries of united Europe.

It was determined that the Ukrainian context of the formation of a national system of stability should be based on a clear understanding of threats to the national security of Ukraine, which according to the Law of Ukraine "On National Security" should be considered: phenomena, trends and factors that make it impossible or difficult or may make it impossible or difficult to realize national interests and preservation of Ukraine's national values, and under stability - the ability of society and the state to quickly adapt to changes in the security environment and maintain sustainable functioning, in particular by minimizing external and internal vulnerabilities.

It is proposed to consider the national system of stability as one that should ensure the ability of society and the state, as the highest form of its institutionalization: to identify external and internal threats, to direct activities in the field of national security to the timely identification of other vulnerabilities, to assess real and potential threats to national security, take actions to prevent negative impacts, as well as ensure effective response and quick recovery from the consequences of emergency situations and crisis events, including and hybrid threats.

It is noted that the further development of the concept of multi-level management in the context of ensuring the comprehensive security of the state should be focused primarily on the use of effective mechanisms of influence, through the use of international-legal, political-diplomatic, organizational-economic, socio-humanitarian and others, including safety means, as well as the implementation of appropriate measures.

Keywords: *multi-level governance, EU global strategies, European security, national security, national stability of Ukraine, hybrid threats*

REFERENCES

1. Andrushchenko, S. (2011). Security of international politics. *Political encyclopedia*. Yu. Levenets, Yu. Shapoval (Eds.). Kyiv : Parliamentary Publishing House. [in Ukrainian].
2. Kopyyka, V.V., Makovsky, S.O., Myronova, M.A. (2021). The European Union in international relations. V.V. Kopyyki (Ed.). Kyiv : VOC "Kyiv University". [in Ukrainian].
3. Karamyshev, D.V. (2018). Dominants of Global Governance in Dimensions of Global Development. *Theory and practice of public administration*, no. 4, 8–20. [in Ukrainian].
4. Draft Strategy of Public Safety and Civil Defense of Ukraine dated 06/29/2021. (2021). URL: <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021>
5. On National Security of Ukraine (2018): Law of Ukraine. Information of the Verkhovna Rada (VVR), no. 31, Article 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
6. On the plan of measures for the implementation of the Concept of ensuring the national system of sustainability until 2025 (2023): Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 10, no. 1025-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1025-2023-%D1%80>
7. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated August 20, 2021 "On the introduction of the national stability system" (2021): Decree of the President of Ukraine dated September 27, no. 479/2021.
8. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine" (2020): Decree of the President of Ukraine dated September 14, no. 392/2020.

9. Joint declaration of the Ministers of Foreign Affairs of Ukraine, the Republic of Poland and the Republic of Lithuania regarding the establishment of the "Lublin Triangle". *Government portal*. (2020). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-deklaraciya-ministriv-zakordonnih-sprav-ukrayini-respubliki-polshcha-ta-litovskoyi-respubliki-shchodo-zasnuvannya-lyublinskogo-trikutnika>
10. Military Security Strategy of Ukraine (2021): Decree of the President of Ukraine dated March 25, 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text>
11. Khilko O. L. (2022). The European Union in a changing world / V. V. Kopyyka, S. O. Makovsky, M. A. Myronova, etc.; under the editorship V. V. Kopyyki. Kyiv: O. Zen. [in Ukrainian].
12. Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Security Union Strategy, Brussels, 24.7.2020. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-security-union-strategy.pdf>
13. Hooghe, L., Marks, G. (2001). Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, P. 2.
14. Multi-Level Governance and Integragency Cooperation Experiences to Build an Integrate Security. URL: <https://eisa-net.org/wp-content/uploads/2023/01/WSMMUL1-1.pdf>
15. Piattoni, S. (2009). Multi-Level Governance in the EU. Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Bergen. MIT, May 8 and 9. URL: https://secco2.eu/sites/default/files/digital_library/2018-10/SP-MultiLevelGovernanceintheEU
16. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
17. The European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE). URL: <https://www.hybridcoe.fi>
18. The European security strategy. SCADPLUS, September 4, 2006 URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/>
19. The European Union's Global Strategy. Three Years On, Looking Forward, 2019. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf

The article was received by the editors 19.11.2023.

The article is recommended for printing 29.12.2023.