
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Kresin O. Protydiya hibrydnym zahrozam v ukrai'ns'komu zakonodavstvi. *Zovnishnja torgivlja: ekonomika, finansy, pravo*. 2022. № 1. S. 4-17. Serija. Jurydychni nauky. [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2022\(120\)01](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2022(120)01)

УДК 343.3-025.26

КРЕСІН Олексій,

д. ю. н., доцент, професор кафедри міжнародного,
цивільного та комерційного права

Державного торговельно-економічного
університету

вул. Кіото, 19, м. Київ, 02156, Україна

ORCID: 0000-0002-4016-6596

okresin@gmail.com

DOI: 10.31617/zt.knute.2022(120)01

KRESIN Oleksiy,

Doctor of Sciences (Law), Associate Professor,
Professor of the Department of International,
Civil and Commercial Law

State University of Trade and Economics
19, Kyoto St., Kyiv, 02156, Ukraine

ORCID: 0000-0002-4016-6596

okresin@gmail.com

ПРОТИДІЯ ГІБРИДНИМ ЗАГРОЗАМ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Вступ. Українське законодавство у сфері захисту національної безпеки, зокрема й протидії гібридним загрозам, відрізняється концептуальною комплексністю, регулює основні сфери реальних і потенційних загроз, розглядає їх у нерозривному зв'язку зовнішніх і внутрішніх чинників, суб'єктності держави, суспільства та громадянина; спрямоване не лише на збереження функціонування держави й життєдіяльності суспільства, а й на захист демократичного розвитку, прав і свобод людини, притаманних українському суспільству цінностей.

Проблема. Деякі ключові нормативно-правові акти в цій сфері й нині мають виключно описовий і декларативний характер, не передбачають механізмів своєї реалізації.

Метою дослідження є визначення історії становлення, структури, основних характеристик і недоліків законодавства України у сфері протидії гібридним загрозам.

Методи. Використано методи дослідження: історико-генетичний; формально-догматичний, структурний і функціональний; порівняльний і реконструкції.

Результати. Гібридну війну можна визначити як новий тип протистояння держав між собою та з недержавними акторами, що діалектично пов'язаний із заборонаю в міжнародному праві звичайної війни як засобу національної політики.

COUNTERACTING HYBRID THREATS IN UKRAINIAN LEGISLATION

Introduction. Ukrainian legislation in the field of national security protection, including counteraction to hybrid threats, is conceptually complex: it regulates the main areas of real and potential threats, considers them in an inseparable connection of external and internal factors, the subject-ness of state, society and citizen; aimed not only at preserving the functioning of the state and the vital functions of society, but also at protecting democratic development, human rights and freedoms, the values inherent in Ukrainian society.

Problem. Some key legal acts in this area are still purely descriptive and declarative, do not provide mechanisms for their implementation.

The aim of the study is to determine the history of formation, structure, main characteristics and shortcomings of Ukrainian legislation in the field of combating hybrid threats.

Methods. Research methods used: historical and genetic; formal-dogmatic, structural and functional; comparative and method of reconstruction.

Results. Hybrid warfare can be defined as a new type of confrontation between states and with non-state actors, dialectically linked to the prohibition of conventional warfare in international law as a means of national policy.

© Кресін О., 2022

Дослідження здійснене у рамках наукової програми НАН України «Державно-правові основи реалізації стратегії національної стійкості в умовах існування гібридних загроз для Української держави і суспільства».

В Україні створено розвинену систему законодавства у сфері захисту національної безпеки, зокрема її протидія гібридним зарозам, що відрізняється концептуальною комплексністю. Але лише в умовах протистояння російській агресії визначені засади її орієнтири доповнено механізмами їхньої реалізації через визначення цілісної культури безпеки, централізацію та уточнення інституційної складової національної безпеки, створення ієрархічної системи взаємопов'язаних нормативно-правових актів.

Висновки. Сучасне законодавство України у сфері національної безпеки характеризується: ієрархічною структурою нормативно-правових актів та інституційного забезпечення; врахуванням безпекової складової всіх сфер життєдіяльності, ідеї стійкості як менеджменту вразливостей і побудови спроможностей; розширенням і модернізацією предмета регулювання, що враховує віртуальний простір протистояння.

Ключові слова: гібридна війна, гібридні загрози, національна безпека, культура безпеки, документи довгострокового планування, стратегічні документи галузевого характеру.

JEL Classification K32

Ukraine has a well-developed system of legislation in the field of national security protection, including counteraction to hybrid threats, which is conceptually complex. But only in the face of Russian aggression, the principles and guidelines are supplemented by mechanisms for their implementation through the definition of a holistic culture of security, centralization and clarification of the institutional component of national security, creating a hierarchical system of interrelated regulations.

Conclusions. The current Ukrainian legislation in the field of national security is characterized by: hierarchical structure of regulations and institutional support; security component of all spheres of life awareness, idea of sustainability as vulnerability management and capacity building; expanding and modernizing the understanding of the subject of regulation, accounting the virtual space of confrontation.

Keywords: hybrid war, hybrid threats, national security, culture of security, long-term planning documents, sectoral strategic documents.

Конфлікт інтересів: Автор заявляє, що він не має фінансових чи нефінансових конфліктів інтересів щодо цієї публікації; не має відносин з державними органами, комерційними або некомерційними організаціями, які могли б бути зацікавлені у поданні цієї точки зору. З огляду на те, що автор працює в установі, яка є видавцем журналу, що може зумовити потенційний конфлікт або підозру в упередженості, остаточне рішення про публікацію цієї статті (включно з вибором рецензентів і редакторів) приймалося тими членами редколегії, які не пов'язані з цією установою.

Передмова. Актуальність проблеми впливає з реальності ведення гібридної війни Російської Федерації проти України. У нашому попередньому дослідженні [1] запропоновано розгляд гібридної війни як нового типу протистояння держав між собою та з недержавними акторами, який діалектично пов'язаний із заборонаю в міжнародному праві звичайної війни як засобу національної політики. У вузькому розумінні, характерному для військових аналітиків, гібридна війна становить поєднання регулярних та іррегулярних методів ведення війни. У широкому і більш відповідному реаліям баченні вона є видом протистояння, заснованим на неофіційних, неавторизованих чи замаскованих невоєнних і воєнних ворожих діях, спрямованих на ураження всіх сфер життєдіяльності суспільства, включно з функціонуванням держави та економіки, соціальними комунікаціями, модусами поведінки людей.

Гібридна війна як інтелектуальна технологія є надзвичайно привабливою через свою результативність за умов порівняно незначних витрат і репутаційних втрат, тож можна припустити, що її використання стане постійним чинником у міжнародних відносинах. Отже, її варто сприймати не як тимчасовий стан, а як перманентний процес. Відтак стратегія відповіді на неї повинна мати характер не завершеного плану, а постійного підходу, своєрідної незавершеної відкритої філософії політики, в якій константами можуть бути лише цінності та принципи.

Через це необхідно звернути увагу на плідність запропонованої концепції національної стійкості як стратегії збереження й розвитку суспільства та держави, забезпечення їхньої безпеки, національних інтересів, політичної й культурної суб'єктності [2]. У межах цього підходу можна розрізнити виклики та загрози. Виклики постають перед кожною сферою життєдіяльності суспільства, зокрема це невирішеність соціальних проблем, конфлікти інтересів груп населення, недоліки гуманітарного розвитку, недостатність ресурсів тощо. Завдяки викликам розвиток суспільства є вразливим у відповідній сфері. Безумовно, впоратися з усіма викликами одночасно неможливо. Проте залежно від конструктивності, інклюзивності, оперативності, інтелектуального забезпечення, стратегічності державної політики та суспільних комунікацій кожен виклик може перетворитися або на шанс удосконалення суспільства, поліпшення життя людини, посилення стійкості держави, або на ризик для людини, суспільства, держави, який в умовах гібридного протистояння перетворюється на загрозу та поле для зовнішнього втручання. Безумовно, це стосується також економічного, технологічного, екологічного розвитку в їхньому взаємозв'язку із суспільним розвитком. У такому баченні й вразливість, і стійкість є відносними та мінливими, процесуальними показниками, постійними тут має бути лише забезпечення стратегії прогнозування, пошуку та вибору найадекватніших відповідей.

Ще в одному нашому дослідженні [3] продемонстровано, що в документах НАТО останніх років розвинене комплексне розуміння протидії гібридним загрозам, унаслідок чого дедалі більше увага приділяється безпеці цивільних спроможностей як «першої лінії оборони», а в межах концептів стійкості та цивільної готовності затираються межі між гібридними, природними і техногенними загрозами. До того ж цивільна готовність передбачає інтеграцію безпекової діяльності національних органів влади, приватного та громадського секторів, а основою стійкості проголошується відданість спільним цінностям держав-учасниць. Принциповими змінами в розумінні відповідальності НАТО стало визнання, починаючи з 2015 р., гібридного нападу (фізичних дій, а згодом і віртуальних) видами збройної агресії, що передбачають можливість колективної оборони.

Стратегічні документи ЄС вказують на динамічну природу феномена гібридності, яка має мінливий процесуальний характер, що складно точно ідентифікувати та класифікувати, а також на синергетичний характер гібридних викликів, що саме у своєму поєднанні створюють комплексні загрози суспільству. Для підходів ЄС характерна концепція загальносуспільного менеджменту ризиків як елемента протидії гібридним загрозам. Вона передбачає розгляд частини загроз як виклики, що за умови їх передбачення та адекватної відповіді можуть стати шансом для посилення стійкості суспільств і держав. Зокрема йдеться про необхідність гармонізації суспільних відносин, усунення передумов для розвитку екстремізму та радикалізму, пом'якшення ризиків, інклюзивний менеджмент ресурсів тощо.

Проблема. Необхідність правового забезпечення протидії гібридним загрозам, що постають перед Україною, а також динамічний характер розвитку національного законодавства вимагає базової концептуалізації, постійного узагальнення та осмислення правових новел.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми гібридної війни нині є предметом розгляду багатьох науковців і дослідницьких центрів, зокрема Європейського центру протидії гібридним загрозам у Гельсінкі [4] тощо, а також узагальнюються в українських аналітичних публікаціях [5]. Особливості гібридної війни РФ проти України також розглядають у низці досліджень: комплексних монографіях і збірниках [6; 7], дослідженнях щодо її воєнних [8] та інформаційних [9] аспектів тощо. Але, на жаль, аспекти законодавчого забезпечення протидії гібридним загрозам в Україні поки досліджувалися лише побіжно.

Метою дослідження є визначення історії становлення, структури, основних характеристик і недоліків законодавства України у сфері протидії гібридним загрозам.

Методи. У ході дослідження використано історико-генетичний метод – для розуміння послідовності й зв'язків у розвитку законодавства у сфері протидії гібридним загрозам. Поєднання формально-догматичного, структурного та функціонального методів дало змогу виявити значення й співвідношення правових норм, їхнє місце у системі законодавства. Завдяки поєднанню порівняльного методу та методу реконструкції виявлено сильні й слабкі місця в окремих предметах правового регулювання. Методологічного характеру для дослідження набуває згадана концепція національної стійкості, що пропонує загальне бачення гібридних загроз і відповідей на них, включно з правовими.

Результати. Законодавство України щодо різних аспектів захисту національної безпеки достатньо розвинуте. Відповідно до обраної проблематики у ньому можна виокремити: законодавство, що охоплює стратегічні питання протидії загрозам, документи довгострокового планування, стратегічні документи галузевого характеру та підзаконні акти, спрямовані на виконання положень законів у сфері протидії гібридним та іншим загрозам національній безпеці.

Стратегічні питання протидії загрозам суспільству та державі стали предметом Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, схваленої Постановою Верховної Ради України у 1997 р.¹ Національна безпека у цьому акті визначалася як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Постанова визначила об'єктами захисту, поряд із захистом державного суверенітету та територіальної цілісності України, також забезпечення демократичного розвитку суспільства й держави, захист прав і свобод людини. Документ загалом комплексно охоплював те, що нині розуміється як основні зовнішні й внутрішні гібридні загрози у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній,

¹ Усі тексти нормативно-правових актів України взято на Офіційному вебпорталі Верховної Ради України [10].

науково-технологічній сферах. Менш розвинутим, зважаючи на реалії того часу, є лише розуміння загроз в інформаційній сфері. Постанова містила інтегральне бачення залучення до забезпечення національної безпеки органів державної влади, громадських організацій та громадян. Координаційні функції у сфері національної безпеки згідно з Конституцією України передані до РНБО. Водночас Постанова мала насамперед декларативний характер і не вказувала на форми та засоби своєї реалізації.

Перший в Україні профільний Закон «Про основи національної безпеки України» було прийнято у 2003 р. і спрямовано на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. До того ж до національних інтересів віднесено, зокрема, цінності й потреби народу і держави. У законі громадян та їхні об'єднання віднесено до суб'єктів забезпечення національної безпеки. Для документа характерні комплексне бачення взаємного зв'язку безпеки суспільства і держави, внутрішнього та зовнішнього вимірів національної безпеки у зовнішньополітичній, військовій, внутрішньополітичній, економічній, соціальній і гуманітарній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній сферах, а також не означених окремо правовій і техногенній, критичне й точне визначення реальних і потенційних загроз. Але інституційне забезпечення реалізації положень у Законі не було чітко визначене.

Свідченням визнання необхідності взаємодії інститутів держави і суспільства у чинному Законі України «Про національну безпеку України» 2018 р. серед іншого стало запровадження, поряд з державною безпекою, категорії громадської безпеки та порядку – як захищеності життєво важливих для суспільства й особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і громадськості, що здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації й захисту національних інтересів від впливу загроз. У Законі передбачено інституційну структуру забезпечення національної безпеки, що визначає сфери відповідальності та взаємодію центральних органів виконавчої влади. Проте форми й механізми участі приватного та громадського секторів у забезпеченні національної безпеки у Законі не розкрито.

Закон, що значною мірою має рамковий характер, передбачив необхідність своєї деталізації й реалізації у низці стратегічних документів (документів довгострокового планування), що мають схвалюватися Радою національної безпеки та оборони України й затверджуватися указами Президента України. Вони, в свою чергу, мають бути основою для розроблення галузевих стратегій і концепцій, державних цільових програм, оперативних планів й планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Також передбачено проведення комплексних оглядів сектора безпеки й оборони, включно з оглядом громадської безпеки та цивільного захисту, які має організувати Кабінет Міністрів

України й затверджувати РНБО та які мають сприяти послідовному нарощуванню спроможностей складових національної безпеки.

Поряд із законами, що регулюють суто чи переважно військові аспекти безпеки, починаючи з 1990-х років, ухвалено й акти, спрямовані на протидію іншим загрозам функціонування держави і життєдіяльності суспільства. Зокрема, слід відзначити розвиток *законодавства щодо цивільного захисту*. Закон України «Про цивільну оборону України» 1993 р. запропонував комплексне бачення попередження й протидії небезпечним наслідкам аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. Зокрема передбачено розподіл повноважень між спеціалізованими та іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими органами влади, підприємствами, установами й організаціями. Передбачалося: створення спеціальних центрального (підпорядкованого Кабінету Міністрів України) і територіальних (подвійного підпорядкування) штабів цивільної оборони, військових, спеціалізованих і невоєнізованих формувань, фінансових і матеріально-технічних резервів, розвиток спеціальної інфраструктури, підготовка і підвищення кваліфікації кадрів, навчання населення, визначалися вимоги до підприємств та організацій.

Від початку законодавство України в цій сфері спрямоване на вирішення питань надзвичайних ситуацій. Тож воно охоплює питання вразливостей у життєдіяльності суспільства й економіки лише частково. Водночас воно весь час було значною мірою декларативним, ніколи повністю не виконувалося, не забезпечувалося достатньо ані кадрово, ані фінансово, ані матеріально. В умовах приватизації та браку уваги держави до цивільної оборони її інфраструктура не розвивалася, була частково перепрофільована або зруйнована.

Згідно з чинним Кодексом цивільного захисту України 2012 р. відповідна діяльність здійснюється підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій і охоплює переважно питання ліквідації наслідків стихійних лих і техногенних катастроф, гасіння пожеж, розмінування та очищення від вибухонебезпечних предметів, евакуації населення, доставки гуманітарної допомоги, проведення інженерних робіт з укріплення та будівництва оборонних рубежів, роботи з відновлення та відбудови інфраструктури, електро- і водопостачання, житла, комунікацій, об'єктів життєзабезпечення і транспортних комунікацій.

Через неможливість проаналізувати у статті положення всього законодавства України у сфері захисту національної безпеки, зупинимось ще на двох найбільш *новаційних за предметом регулювання актах законодавства* – «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» та «Про основи національного спротиву».

Закон «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» 2017 р. вводить в українське право систему нових понять – кібернетичний інцидент, кібератака, кібербезпека та ін. Ключові категорії Закону пов'язуються з виявленням, запобіганням і нейтралізацією реальних

і потенційних загроз національній безпеці, забезпеченням сталого розвитку інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища. Закон передбачає формування державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, щодо яких Кабінет Міністрів України має розробити загальні вимоги кіберзахисту, індикатори кіберзагроз, вимоги до проведення незалежного аудиту інформаційної безпеки. Такий механізм передбачає широке поле для державно-приватної взаємодії.

Закон України «Про основи національного спротиву» 2021 р. розкриває сучасну концепцію всезагального спротиву із залученням громадян до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету й територіальної цілісності держави, стримування, стійкість і відсіч агресії, завдання противнику неприйнятних втрат шляхом організації руху опору.

Положення цих та інших законів, ратифікованих Україною міжнародних договорів розкриваються у *документах довгострокового планування*. Основним серед них є Стратегія національної безпеки України, що затверджується указом Президента України. У першій такій стратегії, затвердженій у 2007 р., наголошувалося на нівелюванні в сучасному світі різниці між внутрішніми та зовнішніми аспектами безпеки, зростанні ваги несилкових (політичних, економічних, соціальних, енергетичних, екологічних, інформаційних тощо) складових її забезпечення.

Національну безпеку в Стратегії було пов'язано, зокрема, з утвердженням засад національної єдності задля розбудови демократичної, правової, конкурентоспроможної держави, забезпеченням інформаційної безпеки, екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності суспільства. Серед стратегічних пріоритетів політики національної безпеки називалися, зокрема, консолідація суспільства, вдосконалення системи взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, розвиток системи демократичного цивільного контролю над воєнною організацією та правоохоронними органами держави, а умовою реалізації цієї політики – забезпечення дієздатності системи державної влади. У Стратегії передбачалися конкретні механізми громадського контролю та залучення громадськості до вироблення й реалізації політики національної безпеки: оприлюднення підсумків і перспектив діяльності у цій сфері органів державної влади, проведення громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів, концепцій і програм, залучення громадськості до обговорення проблем у ході опрацювання відповідних державних рішень, створення громадських експертних рад при органах виконавчої влади.

Важливим інструментом реалізації політики національної безпеки згідно зі Стратегією мали стати розробка та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів) рівня захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності й виникнення реальних загроз національній безпеці, впровадження системи порівняльного аналізу стану секторів безпеки України та інших держав.

Стратегія національної безпеки 2012 р. проголошувала політику позаблоковості, скорочення оборонного потенціалу та була сфокусована на внутрішніх викликах національній безпеці, які роблять державу вразливою. Зокрема йшлося про «неефективність пострадянської суспільної системи», включно з інститутами державної влади, «викривлення демократичних процедур», зростаючу недовіру до держави з боку суспільства. Загрози національній безпеці вбачалися у громадянській активності, що може інспіруватися ззовні й набувати екстремістських форм.

У Стратегії національної безпеки України 2015 р. фокус уваги зміщується на забезпечення державного суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України. Але ці питання розглядалися через наслідки зовнішніх загроз для розвитку українського суспільства: підрив суспільно-політичної стабільності, розвідувально-підривна й диверсійна діяльність, дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, міжконфесійної, соціальної ворожнечі та ненависті, сепаратизму й тероризму, інформаційно-психологічну війну, приниження української мови та культури, фальшування української історії, маніпулювання суспільною свідомістю.

Стратегія наголошує на централізованому управлінні сектором безпеки й оборони як цілісним функціональним об'єднанням, міжвідомчій координації та взаємодії, створенні єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень, єдиній системі ситуаційних центрів профільних органів державної влади у секторі безпеки й оборони, що загалом мало привести до формування нової культури безпеки. У документі присутній докладно не розкритий концепт гібридної війни як (за контекстом) комплекс незбройних форм зовнішньої агресії. Передбачена у Стратегії взаємодія держави та суспільства виявилася у пропозиціях щодо: виховних програм, а також програм військової підготовки й цивільного захисту в навчальних закладах, просвіті населення у сфері цивільного захисту та медіакультури, розвитку державно-приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них.

Однією з основних засад чинної Стратегії національної безпеки України 2020 р. є концепт стійкості, що розуміється як здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх вразливостей. Питання стійкості у Стратегії розглядається щодо кожної визначеної в ній сфери, вразливої до загроз національній безпеці. Стратегія оперує поняттям гібридної війни, пов'язуючи з нею політичні, економічні, інформаційно-психологічні, кібер- і воєнні засоби здійснення агресії. Наголошується на підривній діяльності РФ проти України, спрямованій на дестабілізацію українського суспільства, його роз'єднання за допомогою його вразливостей і перетворення деструктивних внутрішніх акторів на інфраструктуру зовнішнього впливу.

.....

У цих умовах Стратегія пропонує: запровадити національну систему стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства й держави до реагування на широкий спектр загроз (оцінка ризиків, ідентифікація загроз, визначення вразливостей; стратегічне планування та кризовий менеджмент через впровадження протоколів реагування на кризові ситуації та відновлення з урахуванням рекомендацій НАТО; координацію й взаємодію органів сектору безпеки та оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства й населення у запобіганні та реагуванні на загрози й подоланні наслідків надзвичайних ситуацій; поширення знань і навичок у цій сфері). Суспільний вимір національної безпеки також дістає відображення в ідеї інклюзивного політичного діалогу (створення системи стратегічних комунікацій; публічне обговорення актуальних проблем суспільного розвитку, підвищення рівня медіакультури суспільства, гарантування безпеки журналістів; розвиток конкуренції у сфері надання інформаційних послуг населенню). Також Стратегія звертається до ідеї державно-приватного партнерства та розподілу відповідальності з метою забезпечення стійкості критичної інфраструктури.

Стратегія національної безпеки 2020 р. передбачає розробку стратегічних документів для її реалізації в різних сферах. Але на сьогодні ухвалено менше половини із запланованих документів: Стратегію людського розвитку; Стратегію воєнної безпеки України; Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України; Стратегію економічної безпеки; Стратегію енергетичної безпеки; Стратегію кібербезпеки України.

Серед *стратегічних документів галузевого характеру* варто відзначити насамперед Стратегію воєнної безпеки 2021 р. Вона заснована на ідеї стійкого й всеохоплюючого стримування та опору, які передбачають використання для відсічі агресії всього потенціалу держави та суспільства (воєнного, політичного, економічного, міжнародно-правового (дипломатичного), духовного, культурного тощо), застосування у боротьбі всіх законних форм збройної боротьби, включно з асиметричними діями, налагодження надійних каналів комунікації з населенням та підтримання його життєдіяльності. Серед іншого передбачається підтримання не лише оперативного і мобілізаційного, а й громадського військового резерву. Стимування в контексті всеохоплюючої оборони України передбачає готовність не лише сил оборони, а й національної економіки, населення та всієї держави до відсічі збройній агресії. До гібридних інструментів міждержавного протистояння документ зараховує використання комбінації економічних важелів впливу, приватних військових компаній, регулярних військ без знаків розрізнення, незаконних збройних формувань і терористичних організацій, використання пропаганди, саботажу, терору, вчинення диверсій, навмисного завдання шкоди громадянам, юридичним особам та об'єктам державної власності. Значною мірою Стратегія містить доволі загальні положення без розкриття форм, засобів та інституційного забезпечення їх реалізації.

Натомість Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 р., затверджена у 2021 р., має не лише теоретичний, а й цілком визначений практичний, хоча й вузький, потенціал. У Стратегії помітна орієнтація на усвідомлення та концептуалізацію безпекової складової у різних сферах життєдіяльності задля забезпечення їх стійкості від зовнішніх і внутрішніх викликів і загроз. Стратегія обґрунтовує постійний моніторинг і щорічну оцінку економічної стійкості на основі визначених індикаторів рівня економічної безпеки та їх критичних меж, наводяться відповідні індикатори й методики, розроблені на основі уточнення розробок, запроваджених Міністерством економічного розвитку і торгівлі України в 2013 р.

Стратегія енергетичної безпеки 2021 р., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України, розвиває поняття стійкості функціонування енергетичного сектору на основі диференціації викликів, ризиків і загроз у цій сфері та принципів і завдань їхнього менеджменту. У документі заявлено про необхідність запровадження механізму співпраці та взаємодії між державою й операторами критичної інфраструктури енергетичного сектору в разі кризових ситуацій, зокрема щодо залучення представників держави до участі та контролю за виконанням планів реагування на кризи, механізмів державно-приватного партнерства для забезпечення енергетичної безпеки. Але загалом Стратегія має значною мірою декларативний характер.

Стратегія кібербезпеки України 2021 р. у дусі підходів останнього десятиліття до проблем безпеки визнає кіберпростір разом з іншими фізичними просторами одним з можливих театрів воєнних дій, а також пропонує загальне бачення кібервикликів і кіберзагроз, зокрема в умовах пандемії *COVID-19*, передумов й чинників, що формують такі загрози. Принципами протидії таким загрозам, слідом за документами НАТО, називаються стримування, стійкість і взаємодія.

Констатуючи суттєві успіхи України в інституційному та технічному забезпеченні протидії кіберзагрозам, Стратегія визначає подальші потреби цієї сфери, адаптуючи загальні безпекові орієнтири НАТО та українського законодавства. Зокрема, це стосується й залучення до вирішення завдань у цій сфері більш широкого кола учасників, у тому числі суб'єктів господарювання, громадські об'єднання та окремих громадян України. Значну увагу в документі приділено вже створеному Національному координаційному центру кібербезпеки, який є робочим органом Ради національної безпеки і оборони України. Власне Стратегія докладно визначає та уточнює повноваження цього органу. Також пропонується низка ініціатив у сфері розвитку кібербезпеки, які може бути реалізовано державними органами, приватним і громадським сектором. Їх має бути деталізовано у плані реалізації Стратегії, що буде розроблено Національним координаційним центром кібербезпеки, без уточнення суб'єкта схвалення (вірогідно, РНБО). Передбачається регулярне здійснення огляду стану національної системи кібербезпеки, а також кіберзахисту державних інформаційних ресурсів і критичної інформаційної інфраструктури. Декларується перспективна розробка

.....

постійної оцінки ефективності реалізації Стратегії на основі системи індикаторів стану кібербезпеки. Достатньо знаковим також вважаємо вказівку в Стратегії на наступальні дії в кіберпросторі як один з орієнтирів політики безпеки України.

До документів стратегічного планування у сфері протидії загрозам національної безпеки можна віднести й інші нормативно-правові акти, наприклад, затверджену указом Президента України Концепцію боротьби з тероризмом в Україні 2019 р., яка передбачає визначення переліку і характеристик, заходів щодо захисту, ведення реєстру найбільш уразливих об'єктів можливих терористичних посягань, оцінку терористичних ризиків тощо.

Розроблено систему інших *підзаконних актів* на виконання положень законодавства у сфері протидії гібридним та іншим загрозам національній безпеці. Зокрема, це акти Кабінету Міністрів України: Загальні вимоги до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури 2019 р., Порядок формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури 2020 р., Розпорядження про затвердження плану заходів з реалізації Концепції боротьби з тероризмом в Україні 2021 р. тощо.

Одним з останніх у цій сфері є Указ Президента України від 17 вересня 2021 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України», який визначає основні напрями реалізації воєнної політики України в контексті всеохоплюючої оборони України, перспективну модель Збройних Сил України та інших складових сил оборони й вимоги до її побудови, основні спроможності сил оборони, яких необхідно досягти, стратегічні цілі розвитку сил оборони, основні завдання та очікувані результати їх досягнення. Стратегічний бюлетень враховує елементи теорії стійкості, зокрема ідею викликів, що можуть трансформуватися у загрози.

Документ розкриває закладену в Законі України «Про основи національного спротиву» концепцію всеохоплюючої оборони та стійкого опору як використання всього потенціалу держави й суспільства в умовах неможливості досягнення воєнного паритету з противником, а також запропоновану у Стратегії національної безпеки України ідею асиметричних дій. *Асиметричні та непрямі дії* згідно зі Стратегічним оборонним бюлетенем – це вміння вчиняти дії, що відрізняються від дій противника, з організацією своєї діяльності та мислення так, щоб відрізнятись від нього з метою використання його вразливих місць і максимізації своїх переваг шляхом перехоплення ініціативи та/або забезпечення простору для маневрування, ефективного використання факторів моральної переваги країни, яка захищає свої національні цінності та національні інтереси. Варто підкреслити також відображені в документі ідеї превентивних дій, здійснення впливу на кіберпростір противника, знищення або захоплення кіберінфраструктури противника, мережоцентричного підходу до ведення бойових дій. Стратегічний оборонний бюлетень наголошує на координації дій і розподілі

відповідальності всіх державних органів і суспільства, розвитку ефективної системи стратегічних комунікацій з суспільством тощо.

Висновки. Отже, протягом тридцятилітнього незалежного розвитку в Україні створено розвинену систему законодавства у сфері захисту національної безпеки. Починаючи з 1990-х рр. вона відрізняється *концептуальною комплексністю*, не лише регулюючи основні сфери реальних і потенційних загроз, а й розглядаючи їх у нерозривному зв'язку зовнішніх і внутрішніх чинників, суб'єктності держави, суспільства та громадянина. Іншою важливою характеристикою законодавства України в цій сфері є спрямованість не лише на збереження функціонування держави та життєдіяльності суспільства, а й на захист демократичного розвитку, прав і свобод людини, притаманних українському суспільству цінностей.

Водночас визначені засади та орієнтири тривалий час залишалися значною мірою декларативними. І лише впродовж сучасного етапу розвитку законодавства в цій сфері, започаткованого Стратегією національної безпеки 2015 р. і Законом «Про національну безпеку України» 2018 р. в умовах російської агресії, вперше централізовано управління, запропоновано систему координації органів влади у сфері національної безпеки, створено нормативно-правові основи для комплексної інституційної структури забезпечення національної безпеки як сфери відносин і взаємодії органів виконавчої влади та інших інститутів.

Також уперше протягом сучасного етапу створено засади *ієрархічної структури нормативно-правових актів*, згідно з якою загальні положення законів розкриваються у визначеному переліку стратегічних документів (документів довгострокового планування), деталізуються у галузевих стратегіях і концепціях, державних цільових програмах, комплексних оглядах сектору безпеки та оборони, операційних документах (операційних планах, планах застосування сил і засобів, протоколах реагування на кризові ситуації та відновлення після них, реєстрах об'єктів). Нарешті, все це забезпечується нормативно-правовими актами й положеннями технічного характеру, що містять механізми та засоби оцінки і моніторингу стійкості й вразливості, ризиків і загроз (індикатори, вимоги, методики, порядки, плани реалізації, матеріали оглядів тощо).

Також сучасний етап розвитку законодавства України у сфері національної безпеки *характеризується*: новими філософськими засадами, визначеними як «нова культура безпеки», що виявляються в усвідомленні безпекової складової всіх сфер життєдіяльності, ідеї стійкості як менеджменту вразливостей і побудови спроможностей; запозиченням безпекових стандартів і концепцій НАТО; відмовою від виключних переліків категорій загроз, адже гібридизація агресії зробила це неактуальним; поступовим формуванням інтегральної або загальносуспільної концепції безпеки, елементом якої є ідея всеохоплюючої оборони; розширенням і модернізацією розуміння предмета регулювання законодавства, що дала змогу врахувати поряд з фізичним також віртуальний простір протистояння з притаманними для нього загрозами.

Водночас законодавство у сфері захисту національної безпеки і зокрема від гібридних загроз має й суттєві *недоліки*. Цілком статистично-описовою і декларативною є Стратегія людського розвитку, схвалена у 2021 р., що за змістом не зовсім відповідає передбаченому для неї статусу документа довгострокового планування у сфері національної безпеки. У проаналізованих сучасних нормативно-правових актах втрачено попередні пропозиції щодо конкретних механізмів громадського контролю й залучення громадськості до вироблення та реалізації політики національної безпеки, розробки індикаторів оцінки захищеності національних інтересів, регулярного проведення порівняльно-правового моніторингу законодавства держав-сусідів і провідних держав світу (запропоновані, наприклад, у Стратегії національної безпеки 2007 р.) та ін. Практично не розкритими у законодавстві залишаються форми та механізми взаємодії держави з приватним сектором.

Можливо однією з найважливіших *сутнісних характеристик* сучасного визначеного у законодавстві бачення захисту національної безпеки є його, як це дивно не звучало б, гібридність. Усвідомлення сутності й механізмів гібридних загроз привело до діалектичної відповіді – синтезу традиційної й нової гібридної стратегії протистояння. Тож сучасна українська безпекова стратегія заснована на цілком гібридному поєднанні регулярних та іррегулярних методів ведення бойових дій, кібероперацій та інших засобів протистояння. Це виявляється у концепціях стійкого опору, асиметричних і непрямих дій, мережецентричного підходу до ведення бойових дій, наступальних дій у кіберпросторі тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кресін О. В. Основні види гібридних загроз для України в умовах іноземної агресії та правові основи забезпечення конструктивної взаємодії інститутів держави і суспільства. У кн.: Пирожков С. І., Шемшученко Ю. С., Скрипнюк О. В. та ін. Державно-правові основи реалізації стратегії національної стійкості в умовах існування гібридних загроз для Української держави і суспільства: аналітична записка. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. (в друці).
2. Пирожков С. І., Божок Є. В., Хамітов Н. В. Національна стійкість (резильєнтність) країни: стратегія і тактика випередження гібридних загроз. *Вісник НАН України*. 2021. № 8.
3. Кресін О. В. Визнання, регулювання та забезпечення протидії гібридним загрозам у НАТО та ЄС. *Правова держава*. 2022. Вип. 33 (у друці).
4. Hybrid threats and the law: Concepts, trends and implications. Ed. by A. Sari. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. 2020.
5. Гібридні загрози Україні і суспільна безпека. Досвід ЄС і Східного партнерства. Аналітичний документ / За заг. ред. В. Мартинюка. Київ, 2018.
6. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / За заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ: НІСД, 2017.
7. Гібридна війна: сутність, виклики та загрози: зб. матер. круглого столу (Київ, 8 липня 2021 р.). Київ: НА СБУ, 2021. URL: https://academy.ssu.gov.ua/uploads/p_57_28744724.pdf

8. Военні аспекти протидії “гібридній” агресії: досвід України: монографія / За заг. ред. А. М. Сиротенка. Київ: НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2020.
9. Тарасюк В. Застосування інформаційних технологій в умовах гібридної війни: монографія. Beau Bassin: GlobeEdit, 2020.
10. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: www.rada.gov.ua

REFERENCES

1. Kresin O.V. Osnovni vydy hibrydnyh zahroz dlia Ukrainy v umovah inozemnoi ahresii ta pravovi osnovy zabezpechennia konstruktivnoi vzaiemodii instytutiv derzhavy i suspilstva. In: PyrozHKov S. I., Shemshuchenko Yu. S., Skrypniuk O. V. and others. Derzhavno-pravovi osnovy realizatsii stratehii natsionalnoi stiykosti v umovah isnuvannia hibrydnyh zahroz dlia Ukrainскої derzhavy i suspilstva: analitychna zapyska. Kyiv: Volodymyr Koretskyi Institute of State and Law, NAS of Ukraine, 2021. (in print). [in Ukrainian]
2. PyrozHKov S. I., Bozhok Ye. V., Hamitov N. V. Natsionalna stiykist (rezilientnist) krainy: stratehiia i taktyka vyperedzhennia hibrydnyh zahroz. *Visnyk NAN Ukrainy*. 2021. № 8 [in Ukrainian].
3. Kresin O. V. Vyznannia, rehuliuвання та zabezpechennia protydii hibrydnyh zahrozam u NATO ta ES. *Pravova derzhava*. 2022. Iss. 33 (in print). [in Ukrainian]
4. Hybrid threats and the law: Concepts, trends and implications. Ed. by A. Sari. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. 2020 [in English].
5. Hibrydni zahrozy Ukraini i suspilna bezpeka. Dosvid ES i Shidnoho partnerstva. Analitychnyi document / Ed. by V. Martyniuk. Kyiv, 2018. [in Ukrainian]
6. Svitova hibrydna viyna: ukrainskyi front: monografia / Ed. by V. P. Horbulin. Kyiv: NISD, 2017 [in Ukrainian].
7. Hibrydna viyna: sutnist, vyklyky ta zahrozy: Zbirnyk materialiv kruhloho stolu. Kyiv: NA SBU, 2021. Retrieved from https://academy.ssu.gov.ua/uploads/p_57_28744724.pdf [in Ukrainian].
8. Voienni aspekty protydii “hibrydnyy” ahresii: dosvid Ukrainy: monohrafia / Ed. by A. M. Syrotenko. Kyiv: NUOU imeni Ivana Cherniahovskoho, 2020 [in Ukrainian].
9. Tarasiuk V. Zastosuvannia informatsiynyh tehnolohiy v umovah hibrydnoi viyny: monohrafia. Beau Bassin: GlobeEdit, 2020 [in Ukrainian].
10. Official web-portal of Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from www.rada.gov.ua [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 23.01.2022.

Прийнято до друку 28.01.2022.

Опубліковано онлайн 24.02.2022.