



НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ
РИЗИКІВ І ЗАГРОЗ:
КРАЩІ СВІТОВІ ПРАКТИКИ, НОВІ
МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Аналітична доповідь

2020

УДК 351/354+328.131+323.21

За повного або часткового відтворення цієї публікації посилання на видання обов'язкове

Авторський колектив:

Резнікова О.О., завідувач відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень, к.е.н., с.н.с. – ідея дослідження, вступ, розділи 1–2, висновки;

Войтовський К.Є., головний консультант відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень – пункт 1.3;

Лепіхов А.В., головний консультант відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень – розділи 1.1, 1.2.

Національні системи оцінки ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України: аналіт. доповідь / [Резнікова О.О., Войтовський К.Є. Лепіхов А.В.] ; за заг. ред. О.О. Резнікової. – К. : НІСД, 2020.

В аналітичній доповіді досліджені методологічні, організаційні, правові, політичні та інші аспекти створення і функціонування національних систем оцінки ризиків і загроз. Представлені результати дослідження закордонного досвіду у цій сфері. На основі вивчення кращих світових практик розроблено комплексну модель запровадження в Україні багаторівневої системи оцінки загроз національній безпеці. Запропоновано методологію і практичні рекомендації щодо оцінки загроз, спроможностей, визначення уразливостей, а також концептуальні засади нормативно-правового забезпечення діяльності у цій сфері.

Розраховано на експертів, науковців, фахівців у галузі національної безпеки, суб'єктів владних повноважень, представників громадських організацій та окремих громадян, усіх, хто цікавиться проблемами розбудови національної стійкості, а також може стати у нагоді під час розроблення та ухвалення нормативно-правових актів, що регулюватимуть правовідносини у цій сфері.

УДК 351/354+328.131+323.21

ВСТУП

Ефективне функціонування системи оцінки ризиків і загроз є важливим елементом стратегічного планування і забезпечення національної стійкості. Такі системи називаються національними, оскільки вони функціонують на рівні держави, охоплюють процеси, які стосуються забезпечення безпеки держави, суспільства і кожного громадянина, а також засновані на широкій міжвідомчій взаємодії і співпраці.

Застосування сучасних методів і технологій оцінювання ризиків і загроз, а також моделювання кризових ситуацій і розробки сценарних прогнозів дозволяють підвищити достовірність отриманих результатів, а також сформуванню широку доказову базу для подальшого аналізу. Сучасному світу притаманні швидкі і непередбачувані зміни безпекового середовища, а отже, картина загроз має значно меншу цінність сама по собі, ніж розроблені на її основі типології, багатокритеріальні матриці, каталоги моделей і сценарних прогнозів. Саме вони необхідні для подальшого визначення протоколів узгоджених дій для реагування на загрози різного характеру і походження, а також планування відповідних заходів.

Загалом національні системи оцінки ризиків і загроз можуть бути представлені на різних рівнях - як загальнодержавному, так і регіональному та місцевому.

Кризова ситуація, обумовлена поширенням COVID-19 у світі та в Україні, актуалізує питання розбудови національної стійкості, формування відповідної правової бази й організаційної системи, розвитку її окремих складових, у т.ч. кризового менеджменту.

У першому розділі аналітичної доповіді представлені результати дослідження кращих світових практик у цій сфері. Вибір для аналізу національних систем оцінки ризиків і загроз Великої Британії, Нідерландів і Нової Зеландії був не випадковим. Системи перших двох країн є найбільш комплексними і охоплюють практично повний цикл процесів оцінювання загроз, виявлення уразливостей і підготовки стратегічних рішень на різних рівнях. Приклад Нової Зеландії цікавий тим, що у цій країні принципи стійкості повністю імplementовані у систему забезпечення національної безпеки. Тому оцінювання загроз, моделювання кризових ситуацій і підвищення готовності до реагування на загрози, кризовий менеджмент, відновлення - все це відбувається у рамках єдиного циклу. Ефективне реагування Нової Зеландії на загрозу пандемії коронавірусу COVID-19 підтвердило правильність застосування такого підходу для країни.

Організаційно національні системи оцінки ризиків і загроз зазначених країн представляють собою добре упорядковані формати широкої міжвідомчої взаємодії

та співпраці з недержавними суб'єктами. Також ці системи знаходять оптимальний баланс між урядуванням і наукою.

У другому розділі аналітичної доповіді представлено комплексну модель запровадження в Україні багаторівневої системи оцінки загроз. Вона має на меті імплементацію в нашій країні кращих світових практик з урахуванням особливостей організації системи забезпечення національної безпеки України, нормативно-правового забезпечення, наявного досвіду, а також цілей розвитку держави і суспільства.

Представлено методологію, яка може бути використана для оцінки загроз національній безпеці України та удосконалення стратегічного планування. На основі законодавства України розроблено модель організаційного забезпечення системи оцінки загроз національній безпеці, реалізація якої передбачає декілька етапів. Розроблено і запропоновано концептуальні засади нормативно-правового забезпечення діяльності у цій сфері. Також розділ містить практичні рекомендації щодо оцінювання загроз і спроможностей, зокрема, шляхом проведення органами державної влади самооцінки. З цією метою розроблено орієнтовний перелік питань.

Реалізація запропонованих комплексних заходів дозволить суттєво підвищити рівень готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз різного походження, забезпечити безперервність критично важливих процесів у державі, а також стане суттєвим зрушенням на шляху удосконалення стратегічного планування в Україні.

1. Кращі світові практики функціонування національних систем оцінки ризиків і загроз

1.1. Система оцінки ризиків і загроз Великої Британії

Система оцінки ризиків і загроз Великої Британії (ВБ) забезпечує стратегічне планування у сфері національної безпеки. Зокрема, вона надає можливість Британському уряду оцінити широкий спектр ризиків і загроз національним інтересам та безпеці ВБ в діапазоні коротко- та довгострокових змін безпекового середовища, визначити стратегічні цілі та пріоритетні завдання щодо забезпечення національної безпеки і стійкості.

Система передбачає застосування всеохоплюючого підходу до проведення оцінки ризиків і загроз, якому характерно об'єднання зусиль максимального широкого кола учасників даного процесу на національному, регіональному та місцевому рівнях із залученням сил та засобів міністерств і відомств, профільних установ, органів місцевого самоврядування, наукових і експертно-аналітичних установ, представників бізнесу, громадянського суспільства та ін. Система функціонує комплексно і послідовно в єдиному алгоритмі у рамках циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки. При проведенні оцінки ризиків і загроз в ієрархічній структурі управління системи застосовується принцип «зверху донизу», відповідно до якого загальнонаціональна оцінка ризиків і загроз є основою для розробки відповідних оцінок на регіональному та місцевому рівнях.

Ключовими процесами і документами, що готуються у рамках цієї системи, є такі:

Національна оцінка ризиків (National Risk Assessment)¹ – це процес комплексної оцінки найбільших ризиків надзвичайних ситуацій національного масштабу (природного, техногенного, біологічного, соціального характеру), що можуть мати прояв протягом найближчих п'яти років. Проводиться щорічно, результати оформлюються у вигляді звіту з обмеженим доступом. Документ є основою для планування заходів у сфері національної стійкості.

Слід зазначити, що Закон ВБ “Про надзвичайні ситуації” (Civil Contingencies Act, 2004) визначає надзвичайні ситуації як небезпечні події або явища, що можуть мати серйозний негативний вплив або нанести значну шкоду способу життя громадян, навколишньому середовищу або національній безпеці (зокрема, внаслідок війни або вчинення терористичних актів). Тобто йдеться про широкий спектр загроз, крім воєнної.

¹ Risk assessment: how the risk of emergencies in the UK is assessed. Guidance. [www.gov.uk](https://www.gov.uk/guidance/risk-assessment-how-the-risk-of-emergencies-in-the-uk-is-assessed) Retrieved from: <https://www.gov.uk/guidance/risk-assessment-how-the-risk-of-emergencies-in-the-uk-is-assessed>

Публічно доступною версією Національної оцінки ризиків є **Національний реєстр ризиків надзвичайних ситуацій у сфері цивільного захисту** (National Risk Register of Civil Emergencies)². Документ розробляється з 2008 р. і призначений для інформування британського суспільства про актуальні ризики, їх прояви і наслідки з метою посилення готовності населення до надзвичайних ситуацій.

Національний реєстр ризиків публікується кожні два роки після оновлення результатів Національної оцінки ризиків. Його структура час від часу змінюється. Як правило, документ містить:

огляд основних типів надзвичайних ситуацій, які можуть статися протягом п'яти найближчих років (передусім тих, що визначені у Законі ВБ «Про надзвичайні ситуації», 2004);

комбіновані матриці типових і пріоритетних ризиків виникнення надзвичайних ситуацій (у градації ймовірність/наслідки);

характеристики проявів надзвичайних ситуацій та їх можливих наслідків;

заходи, які вживає або планує вжити уряд держави у сфері протидії цим надзвичайним ситуаціям з визначенням контактних телефонів, вебсайтів та інших каналів зв'язку з уповноваженими органами;

основні положення методики проведення оцінки ризиків.

За результатами аналізу Національних реєстрів ризиків ВБ за 2008, 2010, 2012, 2013, 2015, 2017 роки встановлено, що основними групами ризиків для Великої Британії є такі: надзвичайні ситуації природного походження/стихійні лиха (повені, пожежі, землетруси тощо); техногенні катастрофи; диверсії і терористичні акти (у т.ч. на об'єктах критичної інфраструктури, у місцях проведення масових публічних заходів тощо); соціальні ризики (захворювання людей і тварин, акції протесту, масові безлади тощо). У 2017 р. аналізувалися також ризики, які мають місце в інших країнах і можуть мати вплив на безпеку ВБ. Також було наголошено на зростанні загрози поширення небезпечних інфекційних хвороб, як і резистентності до існуючих ліків.

На основі Національного реєстру ризиків проводяться оцінки регіональних ризиків і загроз та формуються регіональні реєстри ризиків у рамках діяльності місцевих форумів стійкості (local resilience forums) та королівств Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії. Фактично, Національний реєстр ризиків є своєрідним орієнтиром та методологічним забезпеченням для місцевих громад у даному процесі. Він забезпечує дотримання цілісного підходу у загальнонаціональній системі оцінки ризиків і загроз на різних рівнях.

² National Risk Register (NRR) of Civil Emergencies. www.gov.uk Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/collections/national-risk-register-of-civil-emergencies>

Оцінка ризиків у сфері національної безпеки (National Security Risk Assessment) – це процес оцінки зовнішніх і внутрішніх ризиків для національних інтересів, безпеки і оборони ВБ, який охоплює інтервал їх прояву від п’яти до двадцяти років. Документ є основою для розробки Стратегії національної безпеки ВБ і в узагальненому вигляді є додатком до неї. У Стратегії національної безпеки ВБ 2010 р.³ було визначено, що Оцінка ризиків у сфері національної безпеки переглядається кожні 2 роки, а у Стратегії національної безпеки ВБ 2015 р.⁴ зазначено, що такий перегляд здійснюється на постійній основі.

За результатами Оцінки ризиків у сфері національної безпеки визначаються пріоритети державної політики у сфері національної безпеки і оборони, а також національної стійкості. Передусім оцінюються загрози національній безпеці ВБ світового масштабу – міжнародного, воєнного, гео економічного, геополітичного, техногенного, соціального та іншого характеру, а також ті, що пов’язані з масштабними стихійними лихами, кібербезпекою, тероризмом тощо.

При цьому враховується, що в умовах глобалізації існує взаємопов’язаність міжнародних та внутрішніх національних загроз, тому щорічні Національні оцінки ризиків враховуються при розробці Оцінки ризиків у сфері національної безпеки. У повному обсязі цей документ є закритим для публічного ознайомлення. Разом з тим, в окремому відкритому додатку до Стратегії національної безпеки ВБ⁵ містяться узагальнені результати цієї Оцінки щодо пріоритизації ризиків і загроз у сфері національної безпеки ВБ у середньостроковій (у найближчі 5 років) та довгостроковій перспективі (20 і більше років).

Зокрема, у Стратегії національної безпеки та Огляді стратегічної оборони і безпеки Великої Британії (2015) зазначено, що:

протягом 2015-2020 року найбільш ймовірними ризиками можуть бути тероризм, кіберзагрози, міжнародні військові конфлікти, посилення міжнародної нестабільності, ризики здоров’ю громадян, епідемії, пандемії, природні небезпеки стихійного характеру, зростання вразливості відкритої економіки ВБ;

у довгостроковій перспективі для ВБ посилюватимуться ризики, що пов’язані з стрімким розвитком технологічного прогресу, глобальної економіки та геополітичної кон’юнктури, а також зі змінами клімату.

Ризики і загрози згруповані за 3 рівнями пріоритетності відповідно до

³ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy (2010). www.gov.uk Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/the-national-security-strategy-a-strong-britain-in-an-age-of-uncertainty>

⁴ A Secure and Prosperous United Kingdom : National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review (2015) www.gov.uk Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>

⁵ З 2015 р. Стратегія національної безпеки та Огляд стратегічної оборони і безпеки Великої Британії - комплексний документ, який розробляється на 5 років.

ступеня ймовірності і тяжкості наслідків. Також визначені фактори розвитку безпекового середовища, що сприятимуть актуалізації та зростанню ймовірності прояву ризиків першого і другого рівня у довгостроковій перспективі.

Окремо проводиться **Британська оцінка ризиків зміни клімату** (UK Climate Change Risk Assessment)⁶. Цей процес дещо відмінний від описаних вище, оскільки зорієнтований на визначення вразливостей та можливостей країни (насамперед в економічній сфері) від зміни клімату у перспективі до 100 років. На його основі розробляються національні плани адаптації до змін клімату. Процес регулюється Законом ВБ «Про зміну клімату» від 2008 року (Climate Change Act, 2008).

Організаційне забезпечення системи оцінки ризиків і загроз ВБ.

Головну роль в організаційному забезпеченні системи оцінки ризиків і загроз відіграють Офіс Кабінету Міністрів ВБ та Секретаріат з надзвичайних ситуацій (Civil Contingencies Secretariat). Останній забезпечує координацію і організацію роботи міністерств, відомств та інших учасників при проведенні національної оцінки ризиків і загроз, у т.ч. у цілях підготовки проекту Стратегії національної безпеки та Огляду стратегічної оборони і безпеки ВБ відповідно до рекомендацій Об'єднаного комітету з питань Стратегії національної безпеки (Joint Committee on the National Security Strategy). Для забезпечення належної міжвідомчої взаємодії і прозорості у роботі при Секретаріаті з надзвичайних ситуацій утворюється міжвідомча робоча група.

На початку чергового циклу оцінок Офіс Кабінету Міністрів ВБ закріплює за уповноваженими міністерствами та відомствами відповідальність за аналіз і оцінку визначеного спектру тотожних ризиків НС (згрупована категорія типового ризику) згідно з їх компетенцією. Досліджуються попередні результати оцінок, визначаються нові ризики і загрози, а також ті, що раніше були ідентифіковані, але не отримали достатньої доказової бази. Кожним міністерством і відомством здійснюється опис сценаріїв розвитку ідентифікованих ризиків і загроз, а також розробка обґрунтованого сценарію найгіршого прояву типового ризику (групи ризиків), що закріплений за уповноваженим органом.

У міністерствах і відомствах створюються цільові робочі групи, які виконують визначені завдання щодо оцінки ризиків і загроз відповідно до компетенції. Секретаріат з надзвичайних ситуацій надає задіяним державним органам загальні настанови щодо процедури і методології проведення оцінки ризиків і загроз, а також узагальнює результати їх проведення для підготовки

⁶ UK Climate Change Risk Assessment (2017). [www.gov.uk](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584281/uk-climate-change-risk-assess-2017.pdf) Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584281/uk-climate-change-risk-assess-2017.pdf

остаточного звіту.

Якщо ризики не відповідають компетенції жодного з міністерств та відомств (так звані наскрізні ризики), їх оцінку проводить безпосередньо Секретаріат з надзвичайних ситуацій із залученням Керівної міжурядової групи з оцінки ризиків при Офісі Кабінету Міністрів ВБ (Risk Assessment Steering Group). Крім цього, завданням Керівної міжурядової групи є узгодження робочих питань між міністерствами і відомствами під час проведення оцінок, а також розгляд результатів оцінки нових або змін стосовно раніше оцінених ризиків.

Важливу роль в оцінюванні ризиків і загроз відіграють такі державні установи, як: Об'єднаний центр з питань оцінки терористичної загрози (Joint Terrorism Assessment Centre), Центр з питань захисту інфраструктури (Centre for the Protection of National Infrastructure), Національний центр з питань кібербезпеки (National Cyber Security Centre), Агентство з питань навколишнього середовища (Environment Agency), Метеорологічне бюро (Met Office) та ін. Зазначені організації проводять ретельне дослідження й оцінювання ризиків і загроз, що відносяться до їх компетенції, надають фахові консультації міністерствам і відомствам. Особлива увага приділяється оцінці міжгалузевих ризиків, які проблематично ідентифікувати міністерствам і відомствам через складну структуру їх прояву.

Важливе значення у системі оцінки ризиків і загроз ВБ надається пошуку *балансу між наукою і урядуванням*. Так, Урядовий офіс з питань науки (Government Office for Science) бере участь у роботі міжвідомчої робочої групи при Секретаріаті з надзвичайних ситуацій і виконує роль незалежного арбітра з наукових та технічних питань оцінювання ризиків. Наукову експертизу кінцевих результатів оцінки здійснює група наукових радників з питань надзвичайних ситуацій на чолі з Головним науковим радником уряду (Government Chief Scientific Adviser), який водночас є главою Урядового офісу з питань науки та співголовою Ради Прем'єр-міністра з питань науки та технологій.

Крім того, консультативний супровід національної оцінки ризиків і загроз здійснює Партнерство з питань захисту від стихійних лих (Natural Hazards Partnership). Це незалежне співтовариство 17-ти державних органів ВБ, створене з метою обміну передовим досвідом та розробки рекомендацій для уряду і суспільства щодо оцінки ризиків надзвичайних ситуацій та забезпечення стійкості.

До Партнерства з питань захисту від стихійних лих входять: Британська геологічна служба (British Geological Survey), Офіс Кабінету Міністрів ВБ (Cabinet Office), Центр екології та гідрології (Centre for Ecology & Hydrology), Міністерство навколишнього середовища, продовольства і сільського господарства (Department for Environment Food & Rural Affairs), Агентство навколишнього середовища

(Environment Agency), Урядовий офіс з питань науки (GOS), Керівник управління охорони праці і здоров'я (Health and Safety Executive), Національна метеорологічна служба (UK's National Weather Service), Національний центр атмосферних наук (National Centre for Atmospheric Science), Національний океанографічний центр (National Oceanographic Centre), Рада з питань дослідження навколишнього середовища (Natural Environment Research Council), Національне картографічне агентство (Great Britain's national mapping agency), Виконавче агентство Міністерства охорони здоров'я та соціального забезпечення «Охорона публічного здоров'я Англії» (Public Health England), Шотландське агентство з охорони навколишнього середовища (Scottish Environment Protection Agency), Британське космічне агентство (UK Space Agency), уряди Шотландії та Уельсу.

Основні напрями роботи Партнерства: консультативно-дорадча діяльність щодо оцінки загроз, моделювання їх наслідків, забезпечення комунікацій і взаємодії учасників, незалежний аналіз виявлених ризиків і загроз та ін.

Основними тематичними публікаціями Партнерства є:

Щоденна оцінка небезпек (Daily Hazard Assessment) – огляд ризиків стихійних лих і небезпек для здоров'я людей, що можуть мати прояв протягом п'яти найближчих діб;

Наукові записки (Science Notes) – серія коротких документів про ключові характеристики прояву ризиків надзвичайних ситуацій.

У цілому, остаточна експертиза та затвердження результатів національних оцінок ризиків і загроз проводиться у декілька послідовних етапів:

- 1) Керівною міжурядовою групою з оцінки ризиків при Офісі Кабінету Міністрів ВБ;
- 2) Експертами і науковцями робочих груп з питань оцінки ризиків при міністерствах та відомствах, а також Партнерством з питань захисту від стихійних лих;
- 3) Групою наукових радників ВБ;
- 4) Керівниками міністерств та відомств;
- 5) Розгляд і затвердження на рівні членів уряду;
- 6) Затвердження звітів національної оцінки ризиків і загроз Прем'єр-міністром ВБ.

Закінчення проведення національної оцінки ризиків і загроз стає початком наступного процесу – *оцінки національних спроможностей*, що здійснюється у рамках Огляду спроможностей у сфері національної безпеки (National Security Capability Review).

Методологічні засади національної оцінки ризиків і загроз.

На даний час Національна оцінка ризиків і Оцінка ризиків у сфері

національної безпеки проводяться в рамках єдиної методології.

На *першому етапі* здійснюється виявлення всього спектру ризиків надзвичайних ситуацій національного масштабу, проводиться опис сценаріїв їх прояву у найближчі 5 років, оцінюється їх ймовірність та наслідки. Все це вважається доказовою базою для подальших досліджень. Здійснюється визначення пріоритетних ризиків. З цією метою розроблені критерії оцінки наслідків, що дозволяє визначити вразливості для людини, економіки, критичної інфраструктури, життєво важливих соціальних послуг, навколишнього природного та антропогенного середовища, стабільності у суспільстві, громадської і державної безпеки, міжнародного правопорядку. Окремо розглядаються ризики, які не мають достатньої доказової бази, але у майбутньому можуть стати актуальними.

На *другому етапі* здійснюється ранжування усього спектру підтверджених ризиків за критеріями тотожності і взаємодоповнення та їх групування в категорії типових ризиків. Під час розробки обґрунтованих сценаріїв найгіршого прояву типових ризиків надається середньозважена оцінка ймовірності та наслідків сукупного прояву надзвичайних ситуацій на основі моделювання різних варіантів і комбінацій їх взаємодоповнення. Вимогою до сценарної розробки є дотримання принципу правдоподібності. Зокрема, допускається, що надзвичайні ситуації за цими сценаріями можуть і не виникнути, але при сукупності найгірших обставин ризики можуть мати найбільш катастрофічний прояв. Оцінка в рамках зазначених сценаріїв найгіршого прояву є узагальненою. Разом з тим, цей підхід дозволяє врахувати ймовірність виникнення каскадного ефекту сукупності наслідків через синергією стихійних лих різного походження та рівня тяжкості, а також наслідки від так званих «наскрізних» ризиків, виявлення яких ускладнено через їх міжгалузевий характер.

Такий підхід має на меті те, що планування національних спроможностей в рамках сценарію найгіршого прояву типових ризиків дозволить одночасно забезпечити національну стійкість як до загальнонаціональних катастроф, так і до менш масштабних надзвичайних ситуацій. Візуалізація оцінки ризиків здійснюється у формі табличної матриці, що побудована за двома параметрами виміру рівнів ймовірності та наслідків надзвичайних ситуацій.

На *третьому етапі*, з метою розробки типових протоколів реагування держави на надзвичайні ситуації, формується шість багатокритеріальних класів ризиків. Цей підхід дозволяє здійснювати додаткове ранжування ризиків за:

- а) пріоритетом державного реагування;
- б) ступенем важливості і терміновості нарощування спроможностей для посилення національної стійкості;
- в) методичними особливостями розробки державної політики щодо

реагування на зазначені класи ризиків.

Основними критеріями для формування певних класів різнотипних ризиків є такі:

- 1) наслідки;
- 2) ймовірність;
- 3) ступінь невизначеності;
- 4) масштабність поширення наслідків НС;
- 5) потенціал стійкості / опірності до ризиків;
- 6) здатність до відновлення після надзвичайної ситуації;
- 7) тривалість наслідків;
- 8) ступінь шкоди правам і свободам громадян, іміджу органів влади;
- 9) потенціал конфліктності у суспільстві (соціальні хвилювання, психологічні реакції тощо).

1.2. Система оцінки ризиків і загроз Королівства Нідерланди

Система оцінки ризиків і загроз у Королівстві Нідерланди (КН) є важливим елементом стратегічного планування і основою для розробки Стратегії національної безпеки. Вона охоплює низку процесів, серед яких: аналіз безпекового середовища, оцінка ризиків і загроз, визначення довгострокових тенденцій розвитку безпекової ситуації, оцінка спроможностей.

З 2010 р. модель проведення національної оцінки ризиків і загроз зазнала чимало змін. Це було обумовлено необхідністю урахування особливостей розвитку безпекової ситуації, зокрема, зростання рівня глобальної нестабільності і невизначеності. Так, з 2010 р. було встановлено трирічний цикл стратегічного планування у сфері національної безпеки, який включав у себе оновлення Стратегії національної безпеки (остання редакція документу вийшла у 2019 р.). При цьому національна оцінка ризиків проводиться щорічно. У 2014 р. було прийнято рішення замінити відповідний звіт більш широким і комплексним Національним профілем ризиків. Зазначений документ був уперше оприлюднений у 2016 р. Крім оцінки ризиків і загроз, він також включає оцінку спроможностей держави щодо реагування на них. Передбачено, що такі звіти мають готуватися раз на чотири роки.

У 2018 р. було прийнято рішення щодо удосконалення процесу підготовки Національного профілю ризиків. Крім щорічної оцінки ризиків почали здійснювати сканування горизонту національної безпеки, яке передбачає аналіз трендів і загроз національній безпеці у довгостроковій перспективі. Підготовлений таким чином Національний профіль ризиків становить основу для розробки Стратегії національної безпеки, а також Національної програми розвитку спроможностей.

Система національної оцінки ризиків КН постійно удосконалюється і передбачає можливість подальшої адаптації її процесів до змін стратегічного безпекового середовища. На даний момент вона реалізується комплексно і послідовно у єдиному алгоритмі у рамках циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Основними процесами і документами, що готуються у рамках цієї системи, є такі:

Національна оцінка ризиків (англ. Dutch National Risk Assessment) – звіт, що містить:

- опис основних ризиків і загроз у розрізі певних груп (або тем), аналіз чинників і подій, які можуть мати вплив на формування відповідної загрози, їх причин, тригерів, взаємозв'язків, взаємозалежностей;
- визначення ризиків і загроз, які у найближчі п'ять років матимуть найбільший вплив на національні безпекові інтереси;

- моделювання і опис сценаріїв прояву ризиків і загроз;
- оцінку їх ймовірності та наслідків;
- визначення категорій схожих і взаємопов'язаних ризиків (наприклад, тих, що мають негативні наслідки для фізичної безпеки, відносяться до однієї цільової групи, мають однакову природу тощо);
- визначення пріоритетних ризиків;
- формування рекомендацій щодо зниження ризиків (їх ймовірності і наслідків).

Останній на даний час звіт був підготовлений з метою розробки довгострокової Стратегії національної безпеки (2019 р.) і оприлюднений як додаток до неї⁷.

Національними безпековими інтересами КН визначені такі:

- територіальна цілісність;
- фізична безпека;
- економічна безпека;
- екологічна безпека;
- соціальна і політична стабільність;
- збереження міжнародного миру і порядку⁸.

Сканування горизонту національної безпеки (Horizonscan Nationale Veiligheid) - звіт, який містить стратегічний аналіз існуючих ризиків і загроз та довгостроковий прогноз розвитку безпекової ситуації.

Процедура сканування, зокрема, передбачає:

- проведення аналізу великої кількості даних і подій з метою визначення мегатрендів світового розвитку у розрізі таких основних тематичних груп: розвиток технологій, міжнародна політика і економіка, соціально-демографічні процеси, стан природного середовища;
- оцінювання ймовірності мегатрендів і їх впливу на національні інтереси у безпековій сфері;
- пріоритизація існуючих мегатрендів і виявлення нових, які лише зароджуються.

На всіх етапах аналізу здійснюється перевірка достовірності даних, визначаються критерії їх відбору, технології обробки даних тощо.

Пілотний звіт вийшов у 2018 р., наступний був розроблений у 2019 р.⁹ Порівняння отриманих результатів засвідчило, що більша частина виявлених

⁷ National Risk Assessment (2019). *english.nctv.nl* Retrieved from <https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/18/dutch-national-risk-assessment>

⁸ National Security Strategy (2019). *english.nctv.nl* Retrieved from <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy/documents/publications/2019/09/19/national-security-strategy>

⁹ Horizonscan Nationale Veiligheid (2019). *www.rivm.nl* Retrieved from <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-11/Horizonscan%20nationale%20veiligheid%202019.pdf>

мегатрендів залишилася незмінною, і це дало змогу визначити 4 основні інтегровані теми: зміни клімату, напруження у суспільстві, зіткнення світоглядів супердержав, цифровізація.

Національний профіль ризиків (National Risk Profile) - звіт, який містить комплексну оцінку ризиків і спроможностей держави. Методологія аналізу оцінювання ризиків і їх пріоритизації подібна до тієї, що використовується для Національної оцінки ризиків. Основними групами ризиків аналогічно до Національної оцінки ризиків визначені такі: природні катастрофи, загрози суспільному здоров'ю і довкіллю, техногенні аварії, пошкодження критичної інфраструктури, кіберзагрози, злочинність, тероризм і екстремізм, фінансові й економічні загрози, геополітичні загрози. Ризики оцінюються як за критерієм ймовірності, так і за впливом на ключові національні інтереси у сфері національної безпеки.

При аналізі ризиків враховується також загальний контекст ситуації і довгострокові мегатренди, досліджуються причини виникнення загрози, тригери, фактори впливу, каскадні ефекти, розробляються сценарні прогнози тощо. Крім того, оцінюються наявні спроможності для реагування на ситуацію на етапах запобігання, підготовки, встановлення контролю за ситуацією, реагування і ліквідації наслідків; визначаються уразливості; оцінюється вплив невизначеності. З урахуванням отриманих результатів розробляються висновки і рекомендації щодо посилення спроможностей і розбудови національної стійкості.

На даний час розроблений і оприлюднений лише один Національний профіль ризиків (2016 р.)¹⁰

Національний координатор з питань безпеки і протидії тероризму (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), який діє у складі Міністерства юстиції і безпеки КН (Ministerie van Justitie en Veiligheid) як ключова установа, відповідальна за процеси забезпечення національної безпеки і стійкості, визначив такі загальні пріоритети для оцінювання ризиків і загроз національній безпеці:

- загрози від акторів, спонсорованих іншими державами;
- поляризація суспільства;
- пошкодження критичної інфраструктури;
- тероризм, екстремізм;
- військова загроза;
- злочинність;
- кіберзагрози.¹¹

¹⁰ National Risk Profile (2016). www.clingendael.org Retrieved from https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdf/Dutch%20National%20Risk%20Profile%202016_english.pdf

¹¹ Priority assessment of threats and risks: which issues require extra focus? english.nctv.nl Retrieved from <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy/priority-assessment-of-threats-and-risks>

Крім того, на підставі аналізу ризиків і загроз рекомендовано фокусувати зусилля на таких напрямках розбудови національної стійкості:

- посилення багатосторонніх міжнародних систем, у т.ч. через укладання відповідних міжнародних угод і удосконалення норм міжнародного права;
- підвищення рівня готовності до можливих природних катастроф;
- запобігання і підвищення рівня готовності до реагування на можливі техногенні аварії (передусім, хімічні, біологічні, радіологічні, ядерні);
- запобігання і підвищення рівня готовності до реагування на можливе поширення інфекційних хвороб¹².

Основними керівними і методологічними документами щодо проведення оцінки ризиків і загроз у КН є такі: керівна настанова «Робота зі сценаріями, оцінками ризиків та спроможностями у Стратегії національної безпеки Нідерландів» (Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands) від 2009 року; керівна настанова «Робота зі сценаріями і спроможностями у Стратегії національної безпеки (Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid) від 2013 року; Настанова з питань комплексного аналізу і оцінки ризиків для національної безпеки (Leidraad risicobeoordeling Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid) від 2019 року.

Організаційне забезпечення системи оцінки ризиків і загроз КН.

Для здійснення національних оцінок ризиків і загроз та підготовки відповідних звітів у КН у 2010 р. була утворена **Мережа аналітиків у сфері національної безпеки** (The Network of Analysts for National Security, *далі - Мережа*)¹³. До її складу входять 6 організацій, які працюються на постійній основі: Національний інститут суспільного здоров'я та довкілля (RIVM) при Міністерстві охорони здоров'я, соціального забезпечення і спорту Нідерландів; Центр досліджень і документації Міністерства юстиції і безпеки (WODC); Генеральна служба з питань розвідки та безпеки Нідерландів (AIVD) при Міністерстві внутрішніх справ КН; Нідерландська організація прикладних наукових досліджень (TNO); Нідерландський інститут міжнародних відносин «Clingendael»; Міжнародний інститут соціальних досліджень (ISS) при Роттердамському Університеті Еразма. До діяльності мережі можуть залучатися за потребою й інші навчальні заклади, дослідницькі організації, цивільні служби, представники округів

¹² Continual focus on resilience. *english.nctv.nl* Retrieved from <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy/continual-focus-on-resilience>

¹³ The National Network of Safety and Security Analysts. *www.rivm.nl* Retrieved from <https://www.rivm.nl/en/about-rivm/organisation/centre-for-environmental-safety-and-security/national-network-of-safety-and-security-analysts>

безпеки¹⁴, підприємств критичної інфраструктури, приватні компанії, консалтингові фірми тощо. Зокрема, активну участь у роботі Мережі бере Гаазький центр стратегічних досліджень (HCSS)¹⁵.

За дорученням Міністерства юстиції та безпеки та Уряду Мережа готує щорічні Національні оцінки ризиків і загроз, Національний профіль ризиків і Сканування горизонту національної безпеки; розробляє прогнози розвитку стратегічного безпекового середовища; надає відповідні консультації Уряду, органам державної влади та місцевого самоврядування; організовує наради науковців і експертів з питань національної безпеки та стійкості.

З метою виконання зазначених видів робіт у рамках Мережі можуть формуватися тематичні міжвідомчі робочі групи, кожна з яких аналізує і оцінює визначену для неї категорію ризиків. До груп входять науковці і аналітики у сфері оцінювання ризиків і розробки сценарних прогнозів, досвідчені експерти з профільних міністерств і відомств та інші.

Забезпечення діяльності Мережі здійснює Секретаріат, який знаходиться при Національному інституті суспільного здоров'я та довкілля і функціонує на постійній основі. Він координує діяльність постійних учасників Мережі і тимчасових міжвідомчих робочих груп, управляє проектами і контролює хід їх виконання, забезпечує взаємодію з Групою з постановки задач та офіційними державними органами, які координують діяльність Мережі на стратегічному рівні. Серед останніх слід зазначити Керівний комітет з питань національної безпеки (Stuurgroep Nationale Veiligheid), Міжвідомчу робочу групу з питань національної безпеки (Interagency werkgroep voor nationale veiligheid), яка підзвітна зазначеному Керівному комітету, Міністерство юстиції та безпеки та Національного координатора з питань боротьби з тероризмом і безпеки, що діє при цьому Міністерстві.

Методологічне та методичне забезпечення діяльності Мережі здійснює Методична робоча група з питань національної оцінки ризиків (Methodiekwerkgroep Nationale Risicobeoordeling), що функціонує при Міністерстві юстиції та безпеки КН. Організаційну підтримку її діяльності здійснює Відділ аналізу і стратегії Національного координатора з питань безпеки і протидії тероризму, який діє у складі зазначеного міністерства. Загальна методологія проведення оцінки ризиків і загроз у КН затверджена у 2007 р.

Проведення Національної оцінки ризиків і загроз та підготовка відповідних звітів здійснюється Мережею у тісній співпраці з округами безпеки

¹⁴ Округи безпеки (Veiligheidsregio) – це територіальні об'єднання громад 25-ти муніципалітетів країни. До кожного округу входить декілька провінцій. Їх створено відповідно до Закону КН «Про округи безпеки» від 11.02.2010 року для інтеграції ресурсів з метою посилення спроможностей громад.

¹⁵ The Hague Centre for Strategic Studies. <https://hcss.nl/>

(Veiligheidsregio). При цьому враховуються безпекова обстановка, інтереси, потреби, спроможності різних округів та інше.

Наукова рада Нідерландів з питань державної політики (The Netherlands Scientific Council for Government Policy) здійснює остаточну експертизу проектів Національної оцінки ризиків і Національного профілю ризиків і перед їх винесенням на розгляд Уряду і Парламенту КН.

Для підготовки Національної оцінки ризиків та Національного профілю ризиків у КН на даний час використовується такий **алгоритм дій**.

1. Постановка завдань.

Керівний комітет з питань національної безпеки доручає Міністерству юстиції та безпеки організувати проведення національної оцінки ризиків і загроз із залученням Мережі та профільних міністерств і відомств КН, а також розробити методику оцінки ризиків та спроможностей у рамках наукової-дослідницької програми «Загрози та спроможності» (D&C).

Національний координатор з питань безпеки і протидії тероризму у складі Міністерства юстиції і безпеки замовляє Мережі проведення оцінки ризиків, координує та контролює даний процес.

Мережа має подати на затвердження Керівному комітету з питань національної безпеки найбільш актуальні теми для розробки сценаріїв ризиків для пріоритетних національних інтересів у сфері національної безпеки. Для цього здійснюється огляд попередніх оцінок і відповідних звітів, а також аналіз тематичних науково-аналітичних доповідей; проводяться консультації з експертами міністерств і відомств; аналізуються пропозиції округів безпеки, а також стан безпекового середовища.

2. Розробка / оновлення методики проведення національної оцінки ризиків і загроз.

Керівний комітет з питань національної безпеки визначає для Міжвідомчої робочої групи з питань національної безпеки пріоритетні ризики ключовим національним безпековим інтересам, стосовно яких необхідно здійснити розробку сценаріїв.

Міжвідомча робоча група з питань національної безпеки надає відповідні рекомендації Методичній робочій групі з питань національної оцінки ризиків, а також доводить вимоги щодо якості сценаріїв до Мережі.

Методична робоча група з питань національної оцінки ризиків має розробити або оновити методологію оцінки ризиків і загроз з урахуванням отриманих рекомендацій.

Керівний комітет з питань національної безпеки затверджує відповідну методологію.

Мережа утворює тематичні міжвідомчі робочі групи для розробки сценаріїв за визначеними темами. Профільні міністерства надають підтримку діяльності Мережі відповідно до своєї компетенції.

3. Розробка сценаріїв прояву ризиків, оцінка їх імовірності та наслідків.

Мережа проводить широкі консультації із зацікавленими міністерствами і відомствами з питань майбутньої розробки сценаріїв прояву і розвитку кризових ситуацій та оцінки ризиків.

Попередньо створеними у міністерствах робочими групами здійснюється аналіз галузевого сегменту безпекового середовища, раніше виявлених та нових ризиків та профільної діяльності відомства; визначення пріоритетних галузевих ризиків та опис їх характеристик; підготовка рекомендацій щодо розробки майбутніх сценаріїв та способів нейтралізації або зниження ризиків, а також надання іншої необхідної інформації. Обов'язковим є дослідження проблем та стану захищеності округів безпеки у сфері відповідальності кожного міністерства. Матеріали надходять на розгляд до Міжвідомчої робочої групи з питань національної безпеки, яка після погодження передає їх Мережі для подальшого опрацювання.

Мережа проводить аналіз рекомендацій міністерств; здійснює порівняння галузевих ризиків з метою виявлення характерних взаємозв'язків між ними; визначає пріоритетні галузеві ризики, які можуть бути включені до національної оцінки ризиків; групує взаємопов'язані галузеві ризики у шість категорій для кожного пріоритетного національного інтересу; розробляє оптимальні та найгірші сценарії багатоваріантного прояву ризиків; здійснює оцінку їх ймовірності та наслідків; проводить сценарний опис нових ідентифікованих ризиків загальнонаціонального масштабу, а також загроз, виявлення яких є ускладненим через їх високий рівень невизначеності і непередбачуваності у прояві; комплексно оцінює стан захищеності ключових національних інтересів від загроз тощо.

Мережа спільно з Методичною робочою групою з питань національної безпеки визначають пріоритетні сценарії прояву ризиків у загальнонаціональному масштабі; класифікують їх за ступенем ймовірності та наслідків з одночасним наданням кожній групі характеристики їх розвитку (масштабність наслідків, ступінь ймовірності, об'єкти вразливості, можливість синергетичного прояву загроз за каскадним ефектом та інше); розробляють матрицю і діаграму пріоритетних категоріально-об'єднаних ризиків з графічним визначенням зон їх прояву за шкалою ймовірність/наслідки; готують проект звіту про результати оцінки ризиків.

4. Оцінка спроможностей для кожного із сценаріїв на міністерському і загальнонаціональному рівнях.

При зацікавлених міністерствах створюються цільові тематичні робочі групи з оцінки спроможностей. Як правило, секретарем групи є представник Міністерства з питань юстиції і безпеки, який здійснює контроль та координацію її діяльності з іншими тематичними робочими групами міністерств та Мережі, у рамках якої також формується робоча група, що проводить оцінку спроможностей на загальнонаціональному рівні.

Відповідні робочі групи міністерств здійснюють аналіз наявних уразливостей у сфері протидії загрозам у контексті визначених сценаріїв, а також проводять інвентаризацію та оцінку існуючих у галузі спроможностей. Отримані результати подаються на розгляд провідній групі Мережі та Міжвідомчій робочій групі з питань національної безпеки.

На основі цих даних Мережа за підтримки Методичної робочої групи та Міжвідомчої робочої групи здійснюють аналіз і оцінку спроможностей держави на загальнонаціональному рівні та подають відповідний звіт Керівному комітету з питань національної безпеки для погодження.

5. Експертиза чинної Стратегії національної безпеки та доповідь Уряду КН щодо розвитку національної стійкості.

Комплекс заходів у рамках оцінки ризиків і загроз завершується аналізом Стратегії національної безпеки Нідерландів у контексті її відповідності існуючим і майбутнім ризикам і загрозам. Міжвідомча робоча група з питань національної безпеки у взаємодії з профільними міністерствами та за погодженням з Керівним комітетом з питань національної безпеки готують для Кабінету міністрів і Парламенту Нідерландів доповіді щодо оцінки ризиків та спроможностей держави і розвитку національної стійкості, пропозиції щодо зміцнення національної безпеки і стійкості та рекомендації до нової редакції Стратегії національної безпеки.

6. Остаточна експертиза проектів Національної оцінки ризиків і Національного профілю ризиків. Здійснюється Науковою радою Нідерландів з питань державної політики та дорадчими незалежними органами у її складі перед остаточним представленням зазначених документів на розгляд Кабінету міністрів і Парламенту Нідерландів.

Округи безпеки також використовують зазначений метод оцінки ризиків і загроз на рівні муніципалітетів та розробляють Окружний профіль ризиків. Цей звіт є основою для розробки планів безпекової політики округів. Також складається карта ризиків для інформування населення.

У цілому, моніторинг і первинний аналіз ризиків та загроз в Нідерландах проводять на системній основі на рівні міністерств, округів безпеки, муніципальних органів влади, Мережі, неурядових, наукових, експертно-аналітичних та інших організацій.

Таким чином, національна оцінка ризиків і загроз входить до циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки КН і складає його основу.

Методологічні засади оцінки ризиків і загроз.

Загалом для національної оцінки ризиків і загроз використовуються багатокритеріальний аналіз, сценарний підхід та методи на основі теорії ймовірності. Застосовується метод економетричного аналізу із застосуванням статистичних і математичних моделей. Він використовується з метою розробки теоретичних ідей щодо розвитку стратегічного безпекового середовища та формування загроз, перевірки існуючих гіпотез та прогнозування тенденції майбутнього на основі історичних даних. Використовується також метод багатовимірних індексів – кількісний огляд явищ та оцінка ризиків на основі задалегідь визначених багаточисельних показників-індикаторів, що їх характеризують. Використовується метод структурованого цільового порівняння подій і ризиків, розвиток яких відбувається за певними закономірностями. Завдяки методам виявлення трендів розвитку небезпечних явищ та екстраполяції здійснюється ретроспективне їх відстеження для прогнозування прояву загрози у майбутньому. Також досліджуються так звані «автономні явища», які розвиваються разом з розвитком людства та самі по собі не є небезпечними, але сприяють виникненню інших ризиків (зокрема, світовий науково-технологічний прогрес, демографічні і соціальні процеси, зміни клімату та екології, міжнародно-економічні та міжнародно-політичні події).

При оцінці і плануванні спроможностей дотримуються принципу досягнення належних ефектів зниження ризиків при оптимально можливих затратах ресурсів. Завданням оцінки спроможностей є визначення вразливостей держави і суспільства до певних ризиків і загроз та встановлення пріоритетності усунення цих уразливостей. При цьому важливими складовими є такі:

- проведення аналізу наявних спроможностей у контексті здатності держави організувати належне реагування на певний сценарій реалізації загрози та можливості забезпечити стійкість до його прояву;
- проведення інвентаризації наявних спроможностей;
- оцінювання їх достатності або необхідності їх посилення з точки зору забезпечення можливості запобігання і мінімізації наслідків ризиків, належного реагування та опірності до загроз;
- визначення пріоритетних спроможностей, які потребують зміцнення;
- підготовка відповідних пропозицій.

Значна увага приділяється оцінці і розрахункам потреб у людських ресурсах і технічних засобах, які необхідні для забезпечення готовності та стійкості до різних загроз.

Також оцінюється ефективність вжиття «структурних заходів» (наприклад, розбудови інженерної інфраструктури цивільного захисту) та «неструктурних заходів» (зокрема, ефективність організаційних заходів, зорієнтованих на зменшення вразливості у сфері національної безпеки).

Для оптимізації процесу оцінки розроблено докладний перелік спроможностей у дев'яти категоріях і сферах:

- 1) Загальні спроможності;
- 2) Захист та профілактика (попередження);
- 3) Захист критичної інфраструктури та життєво важливих послуг;
- 4) Захист населення;
- 5) Пожежна служба;
- 6) Служба медичної допомоги;
- 7) Поліцейська служба;
- 8) Відновлення життєдіяльності;
- 9) Реабілітація.

Також проводиться оцінка ефективності законодавства у сфері національної безпеки, у т.ч. у сфері кризового управління та правового забезпечення округів безпеки, та перевірка готовності населення і держави до ефективного реагування на кризові явища.

1.3. Досвід організації системи оцінки ризиків і загроз Нової Зеландії

Оцінка ризиків проводиться в Новій Зеландії (НЗ) протягом десятиліть. При цьому застосовується всеохоплюючий підхід до національної безпеки, а отже, розглядаються всі можливі ризики і загрози: внутрішні, зовнішні, техногенні, природні та ін.

Під керівництвом Прем'єр-міністра та Кабінету міністрів НЗ з урахуванням міжнародного досвіду (з певною адаптацією) розроблено загальну **методику оцінювання** та управління ризиками на національному рівні. Вона базується на розробленому спільно з Австралією стандарті AS/NZS ISO 31000.2009 (на основі міжнародного стандарту ISO 31000). Ця методика визначає основні процедури і етапи оцінювання ризиків і загроз, а також поточні та перспективні варіанти управління ризиками.

Механізм управління національною оцінкою ризиків НЗ об'єднує широке коло учасників. В уповноважених державних установах організована відповідна робота, підтримується взаємодія з місцевою владою, недержавними організаціями та приватним сектором. При оцінці ризиків здебільшого використовується технічна експертиза і досвід профільних урядових організацій за підтримки науково-дослідних установ. Робоча група у складі посадових осіб уряду керує процесом спільної оцінки ризиків, розробки та перегляду їх профілів та сценаріїв. Основна увага приділяється розумінню та управлінню загальними наслідками та вразливістю, а не конкретним небезпекам.

Основою **методології оцінки ризиків** є те, що всі ризики на національному рівні можна порівнювати, використовуючи стандартний набір принципів і правил, однакові параметри і критерії, основними з яких є **ймовірність ризику** та **важкість наслідків**.

Відповідно до законодавства НЗ у сфері національної безпеки обов'язкової оцінки потребують, передусім, такі ризики: землетруси і вулканічна діяльність; цунамі; прибережна ерозія, шторми та значне хвилювання на морі; повені; зсуви; сильний вітер; значні снігопади; посухи; пожежі (лісові та міські); шкідники та хвороби тварин і рослин; інфекційні пандемії серед людей; надзвичайні події на об'єктах інфраструктури (у т.ч. з небезпечними речовинами); великі транспортні пригоди; інциденти, пов'язані з безпекою харчових продуктів (наприклад, випадкове або навмисне забруднення продуктів харчування); тероризм та ін.

Для визначення типів ризиків використовуються сценарії, емпіричні показники та наукові дослідження. Не існує єдиного шаблону розробки і встановленої кількості сценаріїв. Процес вибору сценарію спирається на багатодисциплінарну експертизу.

В основному для оцінювання застосовується підхід, заснований на сценаріях,

коли визначається загальний рівень конкретного ризику за допомогою стандартизованої таблиці наслідків у таких основних сферах: соціальне управління, забезпечення суверенітету, національна економіка, екологія, райони забудови. Вхідні дані для оцінки ризиків (експертні оцінки, кількісні показники) обробляються у різних форматах та програмах.

У рамках постійного вдосконалення методології оцінки ризиків передбачається розробка спільної платформи баз даних, що дозволить залученим установам і організаціям постійно оновлювати дані. Це надає можливість своєчасно виявляти зміни у відомих ризиках та визначати нові.

Методологія розробки максимально достовірного сценарію подій у розрізі кожного ризику базується на **прогнозуванні наслідків** за допомогою 4- або 5-бальної логарифмічної шкали. Аналіз імовірних наслідків надзвичайних або кризових ситуацій проводиться з точки зору можливості завдання шкоди фізичному, соціальному (включаючи сферу охорони здоров'я), економічному та інфраструктурному середовищу.

Досвід НЗ свідчить, що найсерйознішим ризикам зазвичай не вистачає достовірних кількісних даних, тому доцільно використовувати якісні показники розуміння ризику. Окремі види наслідків не піддаються систематичній оцінці через складні каскадні ефекти, або у разі хибно визначених їх комбінацій (наприклад, економічних, суспільних, екологічних, репутаційних). Такі ситуативні або контекстуальні елементи та фактори можуть значно посилити і перевищити прогнозовані наслідки. Оцінка наслідків також враховує вплив запобіжних або підготовчих заходів, що застосовуються для зменшення ризику.

Шкала вимірювання **ймовірності** ризиків також є логарифмічною, щоб мати змогу охопити їх широкий спектр. Оцінки базуються на аналізі актуальної інформації, досвіді та поточній практиці управління ризиками, у т.ч. в умовах невизначеності.

Організований таким чином процес оцінювання дозволяє центральним урядовим установам виявляти прогалини у даних чи розумінні ризиків, а також підвищує впевненість у достовірності отриманої інформації.

На основі отриманих результатів розробляються індивідуальні **профілі ризиків і загроз**, які визначають практики управління ними на різних етапах (їх зменшення, підготовку до них, реагування на них та відновлення після них). Це передбачає, у тому числі, необхідність удосконалення відповідного законодавства та розробки відповідних планів.

Ідентифікація та аналіз ризиків здійснюється також на **регіональному та місцевому рівні** відповідно до принципу субсидіарності на основі відповідних законодавчих актів і за допомогою сценаріїв. Ризики оцінюються на порівняльній

основі, встановлюючи середній ступінь небезпеки по всій країні.

Національні ризики формулюються центральною владою, місцеві – органами місцевого самоврядування. Існують правила, за якими відбувається розподіл відповідальності між різними органами влади у сфері *управління ризиками*.

Так, проблеми, які потребують вирішення на національному рівні, як правило, поділяються на дві широкі категорії, які стосуються або певних характеристик ризиків, або способів управління ними. Особливу увагу уряд приділяє ризикам, які:

- мають надзвичайні масштаби, характер, інтенсивність чи серйозність можливих наслідків;
- є викликом суверенітету чи загальнодержавному правопорядку;
- породжують численні або взаємопов'язані проблеми, які, разом узяті, становлять національний або системний ризик;
- мають високий ступінь невизначеності або складності, з яким спроможний впоратися лише центральний уряд;
- пов'язані із взаємозалежними проблемами з потенціалом каскадних ефектів або ескалації;
- реагування на них вимагає значних ресурсів;
- існує неоднозначність або протиріччя щодо того, хто має відповідати за управління конкретним ризиком;
- подолання їх наслідків вимагає міжвідомчих зусиль;
- а також у випадках, коли управління ними сприяє підвищенню загального рівня національної безпеки.

Найбільш серйозними вважаються ризики, про які найменше відомо. Значна увага приділяється також ризикам, які походять з-поза меж НЗ, але можуть завдати шкоди країні або її цінним активам.

До оцінки та управління ризиками, крім органів державної і місцевої влади, залучаються також неурядові суб'єкти (власники/оператори інфраструктури, представники малого та середнього бізнесу, науковці). Участь у цьому процесі в основному є добровільною, хоча існує низка законодавчих вимог до власників об'єктів критичної інфраструктури (електро- і енергопостачання, телекомунікацій тощо) щодо забезпечення надання надійних безперервних послуг.

Результатом Національної оцінки ризиків є **Національний профіль ризиків** - закритий урядовий документ, що містить детальні характеристики ризиків та визначення пріоритетів національної політики щодо подолання наслідків надзвичайних і кризових ситуацій.

Процес оцінки ризиків не має визначеного бюджету.

На основі результатів Національної оцінки ризиків у 2019 році Нова Зеландія

розробила **Національну стратегію протидії лихам і надзвичайним ситуаціям** (National Disaster Resilience Strategy)¹⁶, яка є планом імплементації Сендайської рамкової програми скорочення ризиків лих (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)¹⁷. У рамках процесу Національної оцінки ризиків було визначено Національний профіль ризиків, ключові ризики, вразливості та більш широкі "системні тенденції", які враховані у Стратегії.

У документі, зокрема, зазначено, що Нова Зеландія є державою стійкою до надзвичайних ситуацій, яка активно управляє ризиками з метою забезпечення добробуту та процвітання всіх новозеландців. Уряд має і надалі управляти ризиками, посилювати стійкість країни, бути готовим реагувати на надзвичайні ситуації, забезпечувати відновлення, сприяючи у цьому громадянам і спільнотам. Це означає:

1. Визначати сценарії розвитку ризиків (у т. ч. складові небезпеки, їх наслідки, уразливості та спроможності) та використовувати ці дані для прийняття урядових рішень.
2. Створювати відповідні державні організаційні структури та вживати необхідні заходи для зменшення ризиків.
3. Забезпечувати обізнаність державних інститутів про ризики, включаючи здатність їх оцінювати та управляти ними.
4. Усувати недоліки у державній політиці щодо зниження ризиків.
5. Забезпечувати проведення політики, націленої на інформування громадськості про існуючі ризики та попередження появи нових.
6. Забезпечувати розвиток і удосконалення механізмів забезпечення стійкості держави.

Загальна інформація про ризики і загрози є доступною для громадськості, центральних та місцевих органів влади, а також науково-дослідних установ та інститутів (за виключенням окремих даних, які мають гриф секретності). Уряд НЗ прагне бути максимально відкритим для широкої громадськості, для її інформування застосовуються "Орієнтовні національні ризики" – відредагована незасекречена версія Національного профілю ризиків у частині внутрішньої урядової оцінки ризиків та визначення пріоритетів національної політики щодо подолання наслідків надзвичайних ситуацій, відповідальність за протидію яким не делегована на субнаціональний рівень.

Кожне міністерство та департамент центрального уряду має тісні зв'язки з

¹⁶ National Disaster Resilience Strategy (2019). *civildefence.govt.nz* Retrieved from <https://www.civildefence.govt.nz/assets/Uploads/publications/National-Disaster-Resilience-Strategy/National-Disaster-Resilience-Strategy-10-April-2019.pdf>

¹⁷ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. *undrr.org* Retrieved from <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

галузевими колегами, промисловими партнерами чи неурядовими установами і надає їм інформацію з Національного профілю ризиків, необхідну для забезпечення подолання визначених наслідків та підвищення стійкості відповідних секторів.

Керівництво країни визначає як важливу мету **засвоєння уроків**, винесених з процесу національної оцінки ризику та їх урахування в аналізі нових даних у рамках нового циклу оцінювання. Проблемним питанням при цьому є плинність кадрів, у результаті чого набуті знання та розуміння ризиків не завжди зберігаються і передаються наступникам.

У рамках поточної роботи з удосконалення системи національної безпеки Уряд визначає переваги і недоліки процесу оцінки ризиків та його використання у сфері кризового менеджменту. За урядовими оцінками, невеликій країні з добре розвинутою інфраструктурою, відносно сильною традицією співпраці між міністерствами та відомствами легше визначати та залучати до процесу оцінки ризиків різні зацікавлені сторони. Нова Зеландія спроможна адекватно оцінювати ситуацію та вирішувати виявлені проблеми. Однак слабкістю є тенденція недооцінювати невизначеність, складність та неоднозначність ризиків. Крім того, найсерйозніші ризики є найменш відомими, а найгіршими – ті, про які взагалі нічого не відомо, що доводять останні події, пов'язані зі спалахом пандемії COVID-19.

2. Розбудова національної системи оцінки загроз в Україні

2.1. Методологічні засади

Національні системи оцінки ризиків і загроз функціонують у багатьох країнах світу. Вони дозволяють виявляти небезпечні тенденції й загрози для національної безпеки, а також уразливості у державі й суспільстві. Отримана інформація використовується керівництвом держави та уповноваженими державними органами для прийняття рішень щодо формування відповідної державної політики, планування заходів щодо підвищення рівня готовності до широкого спектру загроз, розвитку необхідних спроможностей, а також розподілу ресурсів держави. У розвинених країнах національна система оцінки ризиків є елементом стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Методологія оцінки ризиків у різних країнах неоднакова. За результатами дослідження кращих світових практик у цій сфері можна виділити такі основні етапи відповідної роботи:

1. Визначення найбільших загроз для національної безпеки (screening).

Для цього застосовуються два основні підходи:

Перший передбачає оцінку всіх існуючих загроз за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. Як правило, для такого аналізу застосовується метод Дельфі. Як і для будь-яких експертних опитувань, вадою цього методу є певний суб'єктивізм оцінок, різний професійний рівень експертів, можливість маніпуляцій з боку організаційної групи, яка узагальнює результати, тощо.

Другий підхід передбачає, що спочатку проводиться аналіз безпекового середовища у розрізі певних сфер (наприклад, економічна, соціальна, суспільно-політична, екологічна тощо) за визначеними критеріями (індикаторами) у динаміці. Критерії відбору у кожній країні можуть бути різними. Певні країни визначають сфери національної безпеки, у яких постійний моніторинг і аналіз ризиків є обов'язковим.

Це дозволяє виявити небезпечні тенденції, наближення індикаторів до критичної межі, а також звузити перелік ризиків для подальшого аналізу за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. При цьому рівень суб'єктивізму може бути дещо нижчим, оскільки крім експертних оцінок використовуються ще статистичні показники.

Для оцінювання і порівняння ризиків і загроз використовуються різні логарифмічні шкали і спеціальні методи досліджень. Це дозволяє визначити спектр загроз, які потребують найбільшої уваги і мають найвищу ймовірність настання та найтяжчі наслідки. Крім того, для подальшого аналізу і розробки сценарних прогнозів до отриманого переліку можуть бути включені ризики, які мають

найбільший негативний вплив, але є малоімовірними, а також ті, що мають високу ймовірність, але незначний вплив.

Вадою обох зазначених підходів є те, що вони базуються переважно на ретроспективному аналізі. При цьому до вибірки загроз потрапляють переважно ті, що вже мали місце раніше, або добре відомі. А ті, що становлять групу т.зв. «чорних лебедів» (непередбачувані, малопрогнозовані події), до уваги не беруться. Для вирішення цієї проблеми доцільним є залучення до оцінки ризиків експертів та організацій, які здійснюють альтернативні, нетрадиційні дослідження безпекового середовища. Це дозволяє також запобігати феномену «групового мислення».

Іншими проблемами відповідних досліджень часто є відсутність аналізу взаємовпливів ризиків, особливо якщо вони відносяться до різних сфер, або неспівмірність оцінок, отриманих неоднаковими методами (наприклад, кількісними і якісними).

2. Поглиблений аналіз можливих наслідків, розробка сценарних прогнозів, моделювання.

Кожен ризик має певні наслідки: небезпечні впливи на життєдіяльність людей, суспільства і держави, які можуть бути як типовими для певної групи ризиків, так і нетиповими; створення нових можливостей, які можуть мати певний потенціал розвитку. Сукупність загроз і їх наслідків складає багатовимірну матрицю, яка використовується для подальшого аналізу.

Масштаб можливих наслідків кожної загрози також підлягає оцінці за критеріями тяжкості, кількості, тривалості тощо. Поглиблений аналіз наслідків може змінити пріоритетність виявлених найбільших загроз.

Необхідно визначити межу допустимого для держави і суспільства ризику. Для цього встановлюються основні цілі захисту у розрізі різних цільових груп. Так, для населення такими цілями можуть бути збереження життя, здоров'я, особистого майна тощо. Відповідно, для оцінки наслідків загроз мають використовуватися такі показники, як можлива кількість поранених, загиблих або тих, хто потребує переселення, у результаті надзвичайної або кризової ситуації, поширення небезпечних хвороб, матеріальні і фінансові збитки тощо. Для держави основними цілями захисту може бути забезпечення виконання суспільно важливих функцій: забезпечення територіальної цілісності і державного суверенітету, економічної стабільності і сталого розвитку, громадської безпеки, безперебійного урядування, постачання питної води, продуктів харчування, енергоресурсів тощо. Отже, для оцінки наслідків загроз мають використовуватися такі показники, як можливість втрати території, розгортання деструктивних процесів у суспільстві, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, економічні втрати тощо.

Критерії розподілу ризиків за наслідками у різних країнах можуть

відрізнятися. Так, об'єкти впливу можуть розглядатись не лише у розрізі держави і населення, але й за критично важливими сферами, зокрема, суспільство, економіка, екологія, державне управління. Такий підхід застосовується, наприклад, у США.

З урахуванням цих даних розробляються сценарні прогнози, моделюються кризові ситуації. За допомогою існуючих методів порівняльного аналізу може бути проведено ранжування сценарних прогнозів. Для цього можуть використовуватися різні критерії і припущення. Після ранжування пріоритетні сценарні прогнози розглядаються у трьох варіантах - оптимістичному, песимістичному і оптимальному, з урахуванням межі допустимого ризику.

Важливе значення має визначення груп типових наслідків різних загроз, а також типових чинників впливу на розгортання різних сценаріїв. Це сприяє розробці єдиних узгоджених протоколів скоординованих дій на різних етапах реагування на загрози.

Слід зазначити, що на даному етапі аналізу також важко уникнути ризику суб'єктивізму, оскільки прогнозні сценарії розробляються експертами, виходячи з рівня їх професіоналізму та власного життєвого досвіду. Крім того, існує певний ступінь невизначеності щодо майбутнього у цілому, на що звертають увагу такі країни, як Норвегія, Канада, Швеція, здійснюючи свої оцінки ризиків.

Своєчасне прийняття рішення щодо вжиття заходів зі зниження ризику є важливим елементом відповідної державної політики, яка має розроблятися з урахуванням допустимої межі ризику та розроблених сценарних прогнозів.

3. Оцінка спроможностей, виявлення уразливостей.

У деяких країнах оцінка ризиків завершується після першого або другого етапів і не враховує стану спроможностей, необхідних для подолання відповідних загроз. Проте цей етап є вкрай важливим у контексті подальшого планування заходів реагування на надзвичайні й кризові ситуації та підвищення рівня готовності.

Відсутність або недостатність відповідних спроможностей можуть становити окрему загрозу національній безпеці. Оцінку таких спроможностей доцільно проводити у ході або за результатами оглядів сектору безпеки і оборони та окремих безпекових складових, у т.ч. у контексті забезпечення безперервності критично важливих функцій держави, належної організації кризового менеджменту тощо.

Зокрема, Нідерланди проводять оцінку існуючих спроможностей як частину заходів комплексного реагування на ризики (risk treatment), які у свою чергу аналізуються у рамках відповідної оцінки ризиків (risk assessment).

Вжиття необхідних запобіжних заходів має також враховуватися при розробці та порівнянні сценарних прогнозів, зокрема як поправочний коефіцієнт.

Слід зауважити, що на даний час наявні можливості оцінювання ризиків у

порівнянні зі спроможностями держави і суспільства щодо протидії ним практично не використовуються країнами для розробки фінансових стратегій протидії надзвичайним і кризовим ситуаціям.

4. Комплексне картографування, геопросторова підтримка (geospatial support).

Сучасним високотехнологічним методом оцінки безпекової ситуації і виявлення загроз є аналіз геопросторових даних, який дозволяє поєднувати існуючі у державі бази даних (метеорологічну, геологічну, інфраструктурну, медичну тощо) у єдину географічну інформаційну систему, яка діє у режимі реального часу і дозволяє робити прогнози на основі зібраних даних. Загальна оперативна картина встановлюється та супроводжується шляхом збору інформації, її сортування й узагальнення, а також поширення інформації про розвиток ситуації всім, кого це стосується. Наповнення такої інформаційної системи даними може здійснюватися, зокрема, за допомогою мережі **державних ситуаційних центрів**.

Перевагою такої системи є те, що вона дозволяє проводити аналіз багатьох ризиків і загроз у просторі і часі, враховувати їх взаємовпливи, порівнювати з наявними спроможностями, а також підвищує ефективність міжвідомчої співпраці, усуває дублювання у роботі, створює умови для прийняття рішень на основі реальних даних.

Наприклад, існуюча у США платформа геопросторових даних охоплює такі основні масиви даних:

статичні дані: соціально-економічна географія, розподіл населення, розміщення важливих об'єктів інфраструктури, ключових ресурсів, майна, сил, засобів та ін.

дані про конкретні події: оперативні дані (закриття маршрутів, оцінка збитків тощо), фактичні та змодельовані небезпеки (затоплені території, поширення небезпечних хвороб або речовин тощо), результати польових досліджень (особовий склад, сили і засоби тощо).

При цьому проблемними питаннями у роботі геопросторової системи можуть бути труднощі інтеграції різних баз даних та інформаційних систем, забезпечення кібезбезпеки і захисту інформації, управління даними, їх зберігання, методи обробки, забезпечення спільного доступу до відповідної інформаційної системи, її технічне супроводження тощо.

Слід зауважити, що такі високотехнологічні системи існують не у кожній країні.

5. Поширення результатів оцінки ризиків, візуалізація.

Частіше за все комплексний звіт про виявлені загрози, можливі сценарії розвитку кризових ситуацій та їх наслідки (або його більша частина) визнається

конфіденційним і не підлягає оприлюдненню. Як правило, провідна організація веде також публічний реєстр ризиків, який у простій і доступній формі роз'яснює громадянам, з якими небезпеками вони можуть стикнутися у повсякденному житті, які вони можуть мати прояви і наслідки, як правильно на них реагувати і до яких уповноважених органів слід звертатися. Такі Національні реєстри ризиків і загроз можна знайти у відкритому доступі, зокрема на офіційних урядових сайтах Великої Британії, Нової Зеландії, Нідерландів та ін. Це дозволяє підвищити рівень обізнаності населення про характер і прояви основних загроз і небезпек, а також готовності до необхідного реагування.

6. Моніторинг та повторна оцінка ризиків з урахуванням отриманого досвіду (lessons learned).

Результати оцінки ризиків і загроз мають періодично переглядатися і оновлюватися. У більшості досліджених країн така періодичність складає 1-5 років.

Серед основних проблемних питань створення національної системи оцінки ризиків у багатьох країнах визначають брак кваліфікованих кадрів, недоліки методології, які уможливають недооцінку або переоцінку певних ризиків, зростання непрогнозованості майбутнього, труднощі вимірювання рівня національної стійкості і проведення аудиту спроможностей, ресурсні обмеження, відсутність політичної волі для запровадження такої системи тощо.

Найбільш поширеними **методами досліджень**, які застосовуються при проведенні національних оцінок ризиків і загроз, є такі.

Статистичне моделювання навколишнього середовища, що дозволяє:

методом спостереження проаналізувати (в історичному вимірі часу) взаємозв'язки між частотою стихійних лих, змінами їх характеристик та наслідками;

методом екстраполяції спрогнозувати можливий прояв ризиків на підставі виявлених їх закономірностей та аналізу граничних значень, а також надати оцінку економічним та іншим збиткам.

Зокрема, здійснюється дослідження характеристик минулих стихійних лих (які мають властивість циклічного повторення), їх співставлення з характеристиками сучасного розвитку безпекового середовища, моделювання комбінацій прояву ризиків надзвичайних ситуацій, а також проведення на цій основі кількісної оцінки їх прогнозованих наслідків (фінансові збитки, масштабність руйнування інфраструктури, людські втрати тощо) у разі повторення даних стихійних подій. Використовуються офіційна статистична інформація та результати тематичних аналітичних досліджень.

Програмне моделювання наслідків надзвичайних ситуацій. Шляхом комп'ютерної імітації катастроф моделюється велика кількість «гіпотетичних»

кризових ситуацій на основі закономірності випадкового і непередбачуваного характеру їх виникнення. Формуються цифрові каталоги змодельованих катастроф, що містять опис сценаріїв розвитку надзвичайної ситуацій та числові показники наслідків. Розробляються серії сценаріїв прояву ризиків надзвичайних ситуацій, які визначені як пріоритетні. Методологічний підхід заснований на **теорії ймовірності та математичній статистиці**.

Оцінка ризиків шляхом консультацій широкого кола експертів та голосування у форматі проведення тематичних засідань, міжурядових форумів, наукових конференцій тощо. Найбільш поширеним є метод Дельфі (Delphi technique) та метод Кука (Cooke method). Вони передбачають створення групи фахових експертів та надання можливості кожному з них самостійно оцінити ймовірність та наслідки ризиків НС, а також визначити діапазон невизначеності їх прояву. Надалі здійснюється аналіз матеріалів групи та виведення середньозваженого показника оцінки ризиків НС. Для оцінки ймовірності та наслідків НС застосовується **метод об'єктивного калібрування**, згідно з яким кожний експерт вказує верхнє, середнє (медіане) та нижнє граничні значення ймовірності та наслідків НС відповідно до розроблених параметрів.

Беручи до уваги, що забезпечення національної стійкості є одним із пріоритетів державної політики України на сучасному етапі, актуальним питанням є створення національної системи оцінки загроз. Вона має стати ефективним інструментом прийняття рішень у сфері національної безпеки і кризового управління, важливим елементом стратегічного планування, сприятиме підвищенню рівня готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз. Функціонування такої системи є особливо актуальним на початковому етапі розбудови національної стійкості, коли відповідна культура та політичні й управлінські процеси лише формуються.

Дослідження ризиків і загроз не повинно бути самоціллю відповідної системи, у фокусі мають знаходитися питання забезпечення ефективного реагування на виявлені і змодельовані загрози. Головною її метою є визначення типових груп ризиків і їх наслідків для ключових цільових груп, на основі аналізу яких мають бути розроблені універсальні протоколи узгоджених дій щодо реагування на загрози на різних етапах їх реалізації та розвитку кризової ситуації. Розроблення і запровадження єдиної методології оцінювання ризиків і загроз національній безпеці має надзвичайно важливе значення, оскільки це дозволить здійснювати порівняння і пріоритизацію загроз та їх наслідків у різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв.

Повноцінна система не повинна обмежуватися лише оцінками ризиків і загроз національній безпеці, а обов'язково має охоплювати оцінку спроможностей,

необхідних для ефективного реагування на загрози на різних етапах розгортання кризової ситуації. В Україні оцінка спроможностей може здійснюватися на основі результатів комплексного та окремих оглядів сектору безпеки і оборони, а також шляхом запровадження процедур самооцінювання (див. пункт 2.4).

Порівняння стану спроможностей з оцінками загроз дозволяє виявити уразливості системи забезпечення національної безпеки і вжити своєчасні заходи щодо посилення національної стійкості.

Загалом національна система оцінки загроз в Україні має охоплювати такі процеси: оцінювання і ранжування ризиків та їх наслідків, розробка сценарних прогнозів, оцінювання відповідних спроможностей, виявлення уразливостей, візуалізація і поширення отриманих результатів, моніторинг та перегляд оцінок ризиків.

Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, система має бути багаторівневою, тобто функціонувати як на національному, так і на регіональному рівні. Проте різні рівні цієї системи доцільно запроваджувати в Україні поетапно.

Організація діяльності такої системи, координація дій її учасників та інші відповідні функції мають бути покладені на Центр оцінки загроз національній безпеці України, про який йтиметься далі.

2.2. Організаційне забезпечення

Ефективність функціонування національної системи оцінки ризиків і загроз залежить від належного правового і організаційного забезпечення відповідних процесів. Основним принципом організації такої системи є широка міжвідомча співпраця. У більшості країн визначається державний орган або установа, відповідальна за координацію діяльності у сфері оцінки ризиків і загроз та ведення національного реєстру ризиків. Також спеціальними нормативно-правовими актами встановлюються повноваження, відповідальність і підзвітність органів державної і місцевої влади, установ і організацій, задіяних у цьому процесі.

У той же час, зустрічається і неформальний підхід до організації оцінки ризиків у державі. Наприклад, у Швейцарії надання необхідної для аналізу інформації та висновків центральному уряду від галузевих і регіональних органів влади здійснюється у добровільному, нерегламентованому порядку. Такий підхід може бути ефективним лише у випадку, коли подібна діяльність вписується у рамки загальної державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості.

У більшості країн уряд визначає загальний порядок проведення національної оцінки ризиків і загроз, контролює відповідний процес, встановлює режим доступу до результатів цієї роботи. Провідну роль в такому оцінюванні відіграє міжвідомча робоча група, до складу якої входять представники уповноважених міністерств та відомств. До відповідної роботи можуть залучатися наукові установи та незалежні експерти. Так, у Нідерландах для оцінювання ризиків утворена мережа аналітиків, яка включає експертів з урядових дослідницьких центрів, академічних установ та приватного сектору, а у Великій Британії до такої роботи долучається Партнерство з питань захисту від стихійних лих.

Як свідчить світовий досвід, найбільш ефективними є багаторівневі системи оцінки ризиків і загроз, коли відповідний аналіз проводиться як на національному, так і на регіональному та/або місцевому рівні. Така практика поширена у країнах з розвиненими механізмами міжвідомчої співпраці і взаємодії на регіональному рівні та достатнім рівнем децентралізації у сфері забезпечення національної безпеки. З цією метою утворюються регіональні мережі з представників місцевої влади та державної влади у регіонах, громад, регіональних наукових установ та організацій тощо. Такі регіональні мережі формують реєстри регіональних загроз, користуючись рекомендаціями та результатами проведених оцінок на національному рівні. Зокрема, у Великій Британії до відповідної роботи долучається мережа місцевих форумів стійкості (local resilience forums), у Королівстві Нідерланди - округи безпеки.

В Україні на даний час різні міністерства і відомства здійснюють оцінки

загроз у сферах своєї відповідальності, використовуючи при цьому власні методи, критерії і підходи. Основною проблемою є те, що отримані таким чином результати оцінок складно, а подеколи й не можливо порівняти між собою. Це унеможливорює об'єктивне ранжування загроз, оцінку їх взаємовпливів, групування за різними критеріями, визначення сукупних впливів на цільові групи тощо. З огляду на це, визначення пріоритетних заходів державної політики щодо забезпечення готовності і ефективності реагування на загрози на різних етапах їх реалізації відбувається з великою часткою суб'єктивізму. Також це суттєво ускладнює розроблення і впровадження універсальних протоколів реагування на надзвичайні або кризові ситуації на різних етапах їх розгортання.

Недосконалою є міжвідомча співпраця у цій сфері, недостатнім і неефективним - урахування результатів наукових досліджень у практичній роботі. Створені технічні спроможності у вигляді Головного ситуаційного центру України та мережі ситуаційних центрів не забезпечені належним аналітичним наповненням у частині оцінки загроз і виявлення уразливостей.

На основі дослідження кращих світових практик, а також особливостей організації системи забезпечення національної безпеки України і аналізу профільного законодавства України доцільно запропонувати таку **модель багаторівневої системи оцінки загроз національній безпеці України**.

Ця система має стати елементом стратегічного планування і аналізу, забезпечити підвищення рівня готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз, розбудову національної стійкості.

Організація діяльності такої системи, координація дій її учасників і ведення Національного реєстру загроз мають бути покладені на **Центр оцінки загроз національній безпеці України (далі - Центр)**.

Центр має формуватися за принципом відомчого представництва, здійснювати науково-аналітичне та прогнозне супроводження процесу планування у сферах національної безпеки і оборони, зокрема у рамках циклу підготовки і реалізації Стратегії національної безпеки України.

Важливим завданням Центру має стати підготовка щорічних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України. Раз на п'ять років слід розробляти комплексний звіт про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей, який має стати основою для розробки нової редакції або уточнення окремих положень Стратегії національної безпеки України.

Крім цього, основними завданнями Центру мають бути визначені такі:

- стратегічний аналіз безпекового середовища, виявлення, оцінювання і ранжування поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України,

визначення і оцінювання їх наслідків у розрізі різних цільових груп, розробка сценарних прогнозів щодо реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій, визначення типових груп поточних та прогнозованих загроз;

- визначення довгострокових тенденцій розвитку глобального і регіонального безпекового середовища та їх впливу на національну безпеку і сталий розвиток України;

- накопичення і обробка інформації, необхідної для оцінки загроз національній безпеці України та підготовки і прийняття відповідних рішень у сфері національної безпеки і оборони;

- забезпечення координації діяльності органів сектору безпеки і оборони та інших державних органів, які здійснюють оцінки загроз у сферах своєї компетенції;

- надання методичної допомоги органам місцевої влади з питань організації діяльності з оцінювання загроз і спроможностей.

За результатами проведених оцінок мають розроблятися пропозиції щодо:

- пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки;

- цілей, основних напрямів і завдань державної політики у сфері національної безпеки;

- напрямів та завдань реформування й розвитку сектору безпеки і оборони;

- ресурсів, необхідних для реалізації Стратегії національної безпеки України;

- удосконалення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки України, а також планування у сферах національної безпеки і оборони України;

- удосконалення законодавства, у т.ч. стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони;

- визначення універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах.

Такі пропозиції мають вноситися в установленому порядку Президентіві України, Раді національної безпеки і оборони України.

Один раз на п'ять років необхідно на основі отриманої від уповноважених державних органів інформації щодо результатів комплексного огляду сектору безпеки і оборони та окремих оглядів здійснювати аналіз відповідності наявних спроможностей виявленим загрозам та прогнозним сценаріям їх реалізації і розвитку кризових ситуацій, а також виявлення уразливостей і визначення потреб щодо посилення спроможностей.

Також до завдань Центру має відноситись:

- проведення періодичного перегляду оцінок поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей;
- оприлюднення результатів оцінки загроз національній безпеці України у частині інформації, яка не містить державної таємниці;
- дослідження та узагальнення міжнародного досвіду у сфері виявлення, оцінювання і ранжування поточних та прогнозованих загроз національній безпеці, визначення і оцінювання їх наслідків, розробки сценарних прогнозів щодо реалізації загроз і розвитку кризової ситуації тощо;
- забезпечення міжнародного співробітництва з питань використання новітніх методів і технологій проведення стратегічного аналізу безпекового середовища, оцінювання загроз, прогнозування кризових ситуацій та інше.

На Центр також має бути покладене завдання щодо формування, ведення і періодичного оновлення **Національного реєстру загроз** як публічно доступної версії результатів оцінки загроз національній безпеці України.

До основних структурних елементів реєстру доцільно віднести, зокрема, такі:

- загальний огляд безпекового середовища України, у т.ч. поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- опис основних типів надзвичайних і кризових ситуацій, які можуть мати прояв протягом наступних 5 років, їх характеристик і можливих наслідків;
- опис визначених законодавством механізмів і процедур реагування на надзвичайні і кризові ситуації, відповідальні органи державної влади, їх контактні телефони, вебсайти, рекомендації населенню щодо дій у відповідній надзвичайній або кризовій ситуації;
- основні положення методики проведення оцінки ризиків.

Центр для виконання покладених на нього завдань повинен мати право в установленому порядку:

- формувати мережу аналітиків з питань стратегічного аналізу безпекового середовища та оцінки загроз шляхом залучення до роботи представників органів державної і місцевої влади, наукових установ, підприємств, недержавних організацій, незалежних експертів;
- запитувати та безоплатно одержувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій статистичні дані, інформацію, довідкові та інші матеріали, необхідні для вирішення питань, що належать до його компетенції;
- використовувати можливості Головного ситуаційного центру Ради національної безпеки і оборони України;
- користуватися інформаційними базами даних державних органів,

державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

- організувати проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших робіт у сфері стратегічного аналізу безпекового середовища, виявлення, оцінювання і ранжування поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України, визначення і оцінювання їх наслідків у розрізі різних цільових груп, розробки сценарних прогнозів щодо реалізації загроз і розвитку кризової ситуації, оцінювання стану спроможностей тощо;

- ініціювати проведення конференцій, семінарів, нарад з питань, вирішення яких віднесено до повноважень Центру, із залученням представників державних органів, інших національних та закордонних організацій, установ та експертів;

- взаємодіяти відповідно до покладених завдань з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;

- організувати проведення семінарів, тренінгів для представників органів місцевої влади з питань організації діяльності з оцінювання регіональних загроз і спроможностей тощо;

- визначати в установленому порядку режим доступу до результатів оцінки.

Мають бути створені умови для використання у роботі Центру новітніх методів і технологій оцінювання загроз і прогнозування кризових ситуацій.

Безпосередні оцінки загроз у визначених сферах відповідальності мають здійснювати за єдиною методологією міністерства, відомства та організації, залучені до роботи Центру або безпосередньо через своїх представників, які є членами Центру, або за окремим дорученням. Також вони повинні готувати матеріали до звітів за встановленою формою, надавати інформацію, необхідну для формування і ведення Національного реєстру загроз, тощо.

Визначення сфер національної безпеки, у рамках яких мають проводитись оцінки загроз, а також розподіл відповідальності між задіяними міністерствами і відомствами щодо здійснення таких оцінок мають стати одними з визначальних елементів загальної методики проведення оцінки загроз.

Виходячи із зазначених функцій Центру, найбільш ефективним вбачається його функціонування при Раді національної безпеки і оборони (РНБО) України, що на даний момент може бути реалізовано такими шляхами:

- 1) утворення Центру як окремого робочого органу РНБО;
- 2) виконання функцій Центру Головним ситуаційним центром України з його комплексним реформуванням і перетворенням у робочий орган РНБО.

Інформаційно-аналітичне, експертне, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Центру має здійснюватися Апаратом РНБО.

У перспективі доцільно розглянути можливість формування окремої структури при РНБО, яка буде об'єднувати у собі Центр оцінки загроз національній безпеці України, Головний ситуаційний центр України, Центр стійкості критичної інфраструктури. Штат такої структури має формуватися з провідних експертів у сфері стратегічного аналізу і оцінки загроз. Такий підхід дозволить об'єднати технічну і аналітичну складові у системі стратегічного аналізу і планування.

Як відомо, рішення РНБО від 25 січня 2015 року “Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України”, уведене в дію Указом Президента України від 28.02.2015 № 115, передбачало створення та забезпечення Апаратом РНБО функціонування Головного ситуаційного центру України як програмно-апаратного комплексу зі збору, накопичення і обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони. Отже, Головний ситуаційний центр України наразі не виконує важливі функції аналізу, інформування, прогнозування і моделювання кризових ситуацій, раннього попередження та інші, притаманні відповідним структурам розвинених країн, і потребує комплексного реформування. У разі покладання на нього функцій Центру оцінки загроз національній безпеці України, він має бути перетворений у робочий орган РНБО, а створені технічні спроможності - доповнені аналітичною складовою, яка визначатиме основні завдання для опрацювання у рамках існуючого програмно-апаратного комплексу, а також напрями його розвитку.

До складу Центру мають входити керівник, секретар та інші члени Центру, Методологічна група.

Членами Центру за посадами мають бути уповноважені заступники керівників, зокрема, таких державних органів: Міністерства оборони України, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Головного управління розвідки Міністерства оборони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної міграційної служби України, Державної служби фінансового моніторингу, Міністерства економічного розвитку та сільського господарства України, Міністерства енергетики та екології України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства фінансів України, Національного банку України, а також Національного інституту стратегічних досліджень, Державної установи "Інститут економіки та прогнозування НАН України", Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського", інших наукових установ.

Ураховуючи, що безпосереднє проведення оцінок загроз покладатиметься на уповноважені державні органи, члени Центру, які є посадовцями їх керівної ланки, мають забезпечувати, з одного боку, представництво відповідних органів у Центрі, а з іншого - виконання ними визначених завдань у сфері оцінки загроз та надання відповідних результатів.

Центр для виконання покладених на нього завдань повинен мати право формувати мережу аналітиків з питань стратегічного аналізу безпекового середовища та оцінки загроз, цільові робочі і експертні групи, організувати наради, проводити інші комунікативні заходи тощо.

Керівником Центру за посадою може бути Перший заступник (заступник) Секретаря РНБО України, до компетенції якого відповідно до розподілу обов'язків віднесені питання розбудови національної системи стійкості¹⁸. До повноважень керівника Центру мають бути віднесені зокрема:

здійснення керівництва діяльністю Центру, визначення порядку його роботи, скликання засідань Центру та головування на них;

затвердження:

- складу робочих та експертних груп у разі їх створення;
 - методології проведення оцінки загроз національній безпеці України та їх наслідків, ранжування і пріоритизації загроз, розробки прогнозних сценаріїв реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій;
 - методології проведення оцінки спроможностей щодо запобігання, забезпечення готовності, реагування, мінімізації і ліквідації наслідків дії загрози на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони та окремих оглядів;
 - проекту щорічного звіту про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
 - проекту комплексного звіту про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей за підсумками його обговорення на засіданні Центру;
 - структури, формату, порядку ведення Національно реєстру загроз;
 - структури і форми звітів щодо результатів оцінок, які готуються Центром;
- визначення завдань членам Центру щодо забезпечення підготовки щорічного та комплексного звіту про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей, контроль їх

¹⁸ Відповідно до Положення про Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України, затвердженого Указом Президента України від 30.10.2019 № 784, Перший заступник або один із заступників Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, до компетенції якого відповідно до розподілу обов'язків віднесені питання розбудови національної системи стійкості, є Національним координатором з питань співробітництва України з НАТО у сфері розбудови національної системи стійкості.

виконання;

прийняття рішення щодо оприлюднення результатів оцінки загроз національній безпеці України у частині інформації, яка не містить державної таємниці;

представлення Центру у відносинах з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, у тому числі міжнародними, а також громадськими об'єднаннями.

Керівник Центру повинен призначатися та увільнятися від виконання обов'язків Президентом України.

Секретарем Центру доцільно визначити за посадою керівника структурного підрозділу Апарату Ради національної безпеки і оборони України, до відання якого згідно з розподілом обов'язків віднесені питання стратегічного планування та аналізу, забезпечення розбудови національної системи стійкості.

Слід зауважити, що зазначений структурний підрозділ Апарату РНБО України повинен не лише здійснювати організаційне забезпечення діяльності Центру, але й мати належний фаховий потенціал для проведення відповідної аналітичної роботи у сфері стратегічного аналізу і, зокрема, оцінки загроз.

До повноважень **секретаря Центру** доцільно віднести:

- забезпечення:

з використанням можливостей Головного ситуаційного центру України накопичення, узагальнення і обробку інформації, отриманої від членів Центру, інших міністерств, відомств, установ, підприємств і організацій, необхідної для проведення оцінки поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей, а також підготовки щорічного і комплексного звітів;

узагальнення пропозицій щодо формування протоколів узгоджених дій стосовно реагування на загрози, надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах їх розгортання;

ведення і періодичне оновлення Національного реєстру загроз;

- підготовка та подання керівникові Центру пропозиції щодо планів роботи Центру, питань порядку денного його засідань з урахуванням пропозицій членів Центру, створення робочих і експертних груп та складу таких груп, проведення комунікативних заходів;

- координація роботи створених робочих і експертних груп;

- забезпечення підготовки та подання на розгляд Керівника Центру, а також обговорення на засіданні Центру проєктів щорічного звіту про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України, а також

комплексного звіту про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей;

- інформування керівника Центру про стан виконання рішень, прийнятих Центром;

- винесення на розгляд керівника Центру пропозицій щодо удосконалення роботи Центру;

- виконання за дорученням керівника Центру інших завдань.

Повноваження **членів Центру** повинні охоплювати передусім:

- забезпечення за визначеною методологією відповідно до встановленої сфери відповідальності :

- здійснення оцінок загроз національній безпеці України та їх наслідків у розрізі визначених цільових груп;

- розроблення прогнозних сценаріїв щодо реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій;

- визначення довгострокових тенденцій розвитку глобального і регіонального безпекового середовища, оцінювання їх впливу на національну безпеку і сталий розвиток України;

- оцінювання відповідності наявних спроможностей виявленим загрозам, а також прогнозним сценаріям їх реалізації і розвитку кризових ситуацій, виявлення уразливостей та визначення потреби щодо посилення спроможностей;

- розроблення пропозицій щодо формування протоколів узгоджених дій стосовно реагування на загрози, надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах їх розгортання;

- надання в установленому порядку інформації для формування і оновлення Національного реєстру загроз;

- ініціювання у разі потреби:

- отримання від міністерств, відомств, установ, організацій, підприємств статистичної, аналітичної та іншої інформації, необхідної для проведення оцінок загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей;

- створення робочих і експертних груп за профілем своєї діяльності;

- проведення комунікативних заходів;

- надання до Центру результатів проведених оцінок у визначеному порядку та у встановлені строки, у тому числі у режимі віддаленого доступу з дотриманням вимог законодавства щодо захисту інформації з обмеженим доступом.

Принципово важливим питанням є розробка методології і затвердження єдиної методики проведення національних оцінок. З цією метою у складі Центру має бути утворена **Методологічна група**, до повноважень якої доцільно віднести:

- розробку єдиної комплексної методології проведення оцінки поточних і

прогнозованих загроз національній безпеці України та їх наслідків, ранжування і пріоритизації загроз, розробки прогнозних сценаріїв реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій;

- розробку єдиної комплексної методології проведення оцінки спроможностей щодо запобігання, забезпечення готовності, реагування, мінімізації і ліквідації наслідків дії загрози на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони та окремих оглядів;

- розробку відповідної методики;

- моніторинг дотримання затвердженої методики усіма органами державної і місцевої влади, а також установами, організаціями і експертами, залученими до проведення відповідних оцінок;

- проведення експертизи проекту щорічного звіту про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та комплексного звіту про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей щодо їх повноти, достовірності, відповідності визначеним методологіям;

- визначення структури, формату і змістовного наповнення Національного реєстру загроз;

- визначення структури і форми звітів щодо результатів оцінок, які готуються Центром;

- уточнення методології та внесення змін до методики у разі потреби.

Доцільно, щоб до складу Методологічної групи входили за посадами відповідні фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, Державної установи "Інститут економіки та прогнозування НАН України", Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського", а також, за потребою, інших провідних наукових установ України.

Члени Методологічної групи та очолювані ними організації не повинні брати безпосередню участь у проведенні оцінок поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей. Такий підхід має забезпечити об'єктивність і неупередженість при проведенні експертизи отриманих результатів і проектів підготовлених звітів. Існування такої групи з відповідними повноваженнями має забезпечити необхідний баланс між наукою і цілями державного управління.

Основною формою роботи Центру мають бути засідання, які проводяться за потреби, але не рідше одного разу в квартал. Такі засідання має вести керівник Центру. Доцільно визначити, що засідання Центру є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини від його складу. Рішення Центру повинні прийматися на засіданні більшістю голосів членів Центру. У разі рівного розподілу голосів голос

головуючого на засіданні має бути вирішальним. Якщо член Центру не згодний із прийнятим рішенням, він повинен мати право викласти у письмовій формі окрему думку, що буде додаватися до протоколу засідання. Прийняті Центром рішення слід оформлювати протоколом, який підписується головуючим на засіданні та секретарем Центру.

Рішення Центру мають бути обов'язковими для розгляду органами державної влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, підприємствами, установами та організаціями.

Порядок функціонування Центру, його повноваження, порядок залучення до роботи наукових установ, недержавних організацій, незалежних експертів, як вітчизняних, так й іноземних, режим доступу до результатів його роботи та інші питання мають бути визначені у Положенні про Центр, яке відповідно до статті 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» затверджуватиметься Президентом України.

При цьому слід зазначити, що для забезпечення сталості роботи Центру варто визначити у Положенні його посадовий склад, а затвердження персонального складу віднести до повноважень Секретаря РНБО.

Оскільки процес розбудови національної стійкості в Україні ще не набрав достатніх обертів, запровадження в Україні багаторівневої системи оцінювання загроз у сфері національної безпеки доцільно здійснювати у декілька етапів.

На *першому етапі* доцільно запровадити:

- проведення щорічної оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України на постійній основі як елементу стратегічного планування та розбудови національної стійкості;
- підготовку щорічних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- здійснення оцінки спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих оглядів;
- підготовку періодичних (раз на 5 років) комплексних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основу для розробки проекту Стратегії національної безпеки України.

Також на цьому етапі необхідно визначитись з утворенням (виконанням функцій) Центру оцінки загроз національній безпеці України, який забезпечить функціонування відповідної системи на стратегічному рівні.

На *другому етапі* доцільно:

- сформувати постійно діючі регіональні формати міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення безпеки регіонів (регіональні центри безпеки), до повноважень яких входить також формування регіональних реєстрів загроз;

- Центру оцінки загроз національній безпеці України організувати і провести навчання для представників регіонів щодо методології і організацій процесу оцінки загроз, а також встановити надійні комунікації з регіональними центрами безпеки.

На *третьому етапі* доцільно запровадити:

- підготовку періодичних регіональних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз;

- регіональні реєстри загроз.

2.3. Нормативно-правове забезпечення

Організаційні і правові аспекти функціонування національної системи оцінки ризиків і загроз у більшості країн визначаються нормативно-правовими актами, які становлять частину законодавства у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості.

В Україні рішення щодо реалізації першого етапу формування багаторівневої системи оцінювання загроз у сфері національної безпеки та виконання функцій Центру оцінки загроз національній безпеці України доцільно ухвалювати на засіданні Ради національної безпеки і оборони України.

Відповідно до статті 14 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" для опрацювання і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням в рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи. Функції та повноваження цих органів визначаються окремими положеннями, які затверджує Президент України.

Діяльність Центру має бути спрямована на опрацювання і комплексне вирішення проблем щодо оцінки загроз національній безпеці, які мають міжгалузевий характер, а також забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності РНБО України у сфері стратегічного планування, підготовки пропозицій Президентові України стосовно реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, у т.ч. щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони, удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів щодо усунення уразливостей та розвитку спроможностей у сфері національної безпеки і оборони, вжиття заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу виявлених потенційних та реальних загроз національним інтересам України, а також розробки проектів відповідних стратегічних і програмних документів тощо. При цьому має бути забезпечено координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та інших учасників процесів оцінки загроз національній безпеці України.

Функціонування Центру буде безпосередньо спрямоване на забезпечення і контроль надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України,

аналіз на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні і в світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України.

Проект рішення РНБО України про створення Центру оцінки загроз національній безпеці України має бути винесений на розгляд Ради національної безпеки і оборони України. Відповідно до статті 10 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" прийняті рішення вводяться в дію указами Президента України, вони є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади.

Після цього окремим Указом Президента України має бути затверджене Положення про Центр оцінки загроз національній безпеці України згідно з частиною другою статті 14 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України".

У своїй діяльності Центр має керуватися Конституцією та законами України, актами Президента України, Положенням про нього, іншими актами законодавства України.

Розробка проектів Указів Президента України щодо утворення Центру оцінки загроз національній безпеці України має відбуватися з урахуванням вимог Указу Президента України від 15.11.2006 р. N 970/2006.

Таким чином, ураховуючи запропоновані вище підходи щодо запровадження в Україні багаторівневої системи оцінювання загроз у сфері національної безпеки, доцільно розробити такі проекти нормативно-правових актів:

1) рішення РНБО України, яке передбачатиме:

проведення щорічної оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України на постійній основі як елементу стратегічного планування та розбудови національної стійкості;

запровадження щорічних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;

здійснення оцінки спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих оглядів;

запровадження періодичних (раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основу для розробки проекту Стратегії національної безпеки України;

утворення Центру оцінки загроз національній безпеці України як робочого органу РНБО або покладання його функцій на Головний ситуаційний центр України з реформуванням і перетворенням останнього у робочий орган РНБО;

2) Указу Президента України про введення в дію зазначеного рішення РНБО

України;

3) Указу Президента України про затвердження Положення про Центр оцінки загроз національній безпеці України та призначення його керівника.

Прийняття та реалізація зазначених нормативно-правових актів сприятимуть розвитку системи стратегічного аналізу і планування, підвищенню рівня готовності органів державної і місцевої влади, а також населення до реагування на надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах їх розгортання, посиленню національної стійкості.

Концепція нормативно-правового забезпечення запровадження національної системи оцінки ризиків і загроз викладена у додатку 1.

2.4. Практичні рекомендації щодо оцінювання загроз і спроможностей, а також визначення шляхів розбудови національної стійкості

Ситуація з поширенням COVID-19 виявила низьку готовність багатьох країн світу до реагування на загрозу масштабної пандемії, засвідчила недосконалість національних систем кризового менеджменту, а також наявність суттєвих уразливостей у різних сферах, насамперед охорони здоров'я та біобезпеки. У багатьох країнах запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів створило додаткові ризики і загрози національній безпеці в інших сферах - економічній, соціальній, інформаційній тощо. Це актуалізує питання розбудови національної стійкості, зокрема визначення ефективних механізмів комплексного реагування на загрози на всіх етапах, підвищення готовності держави і суспільства шляхом запровадження універсальних протоколів дій, а також належної координації такої діяльності.

Україна, як і більшість країн світу, зіштовхнулася з низкою проблемних питань у зв'язку з поширенням COVID-19, серед яких:

- неможливість раннього виявлення, оцінювання і попередження загрози;
- відсутність достатніх спроможностей, резервів, альтернативних стратегій на випадок відповідної кризової ситуації, що загрожує національній безпеці;
- відсутність або неактуальність планів комплексного реагування, єдиних стандартів та узгоджених протоколів дій (зокрема щодо запровадження обмежувальних заходів в умовах карантину) на державному, регіональному і місцевому рівнях;
- недостатній рівень готовності медичного персоналу і правоохоронних органів до дій в умовах кризової ситуації та карантинних обмежень;
- неготовність органів державної влади, більшості підприємств і населення працювати в умовах карантинних обмежень, у т.ч. дистанційно;
- повільне реагування з боку уповноважених державних і місцевих органів антикризового управління, низька ефективність координації заходів на різних рівнях, у т.ч. через недоліки законодавства та/або його невиконання;
- недосконалість системи стратегічного планування й аналізу в державі, у т.ч. у частині проведення комплексної оцінки впливу загрози та відповідних заходів реагування на різні сфери національної безпеки, моніторингу ефективності заходів реагування тощо.

Як доводить отриманий досвід, розвиток кризового менеджменту є важливим, але не виключним елементом розбудови національної стійкості. Серед 7 базових рекомендацій НАТО щодо стійкості, які мають відношення передусім до забезпечення цивільної готовності, передбачена здатність впоратися з великою кількістю постраждалих. Проте, низка держав-членів цієї організації, маючи

досить розвинені системи кризового менеджменту, зіткнулася зі значними труднощами під час протидії поширенню COVID-19, у т.ч. щодо забезпечення лікування і розміщення значної кількості хворих, безперебійного постачання товарів першої необхідності тощо. Але найбільшою проблемою для більшості країн світу стала можливість розгортання повномасштабної економічної кризи внаслідок запровадження жорстких обмежувальних заходів в умовах карантину і порушення безперервності важливих бізнес-процесів.

Важливим висновком з цієї кризової ситуації є те, що розбудова національної стійкості має здійснюватися на основі широкого підходу¹⁹, а важливими елементами відповідної системи, крім кризового менеджменту, є також економічна і суспільна стійкість, а також стійкість громад. Крім того, реалізація антикризових заходів має враховувати всі можливі наслідки, у т.ч. ті, що можуть виникнути у результаті їх запровадження. Важливе значення має ефективна координація відповідної діяльності та взаємодія між центральними та регіональними органами влади, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Також актуалізується роль комплексної багаторівневої системи оцінки ризиків і загроз національній безпеці як основи стратегічного планування в державі.

За результатами дослідження кращих світових практик у сфері розбудови національної стійкості і кризового менеджменту, а також рекомендацій у цій сфері ООН, ОЕСР, НАТО та інших провідних міжнародних організацій пропонується такий загальний **алгоритм дій щодо визначення міністерствами і відомствами шляхів розбудови стійкості у різних галузях.**

1. Аналіз безпекової ситуації (вхідної інформації):

- порівняння основних показників стану безпеки у галузі з їх критичними значеннями;
- визначення загального контексту ситуації;
- визначення небезпечних тенденцій, у т.ч. у довгостроковій перспективі;
- ідентифікація і оцінка загроз, у т.ч. щодо їх проявів, наслідків і впливу на галузь, окрім цільові групи, інші галузі;

Для оцінки наслідків впливу загроз рекомендується брати до уваги такі основи групи:

- фізичні об'єкти (житлові, адміністративні будівлі, мережі тощо);*
- людський капітал (життя, здоров'я, добробут населення);*
- економічні і фінансові ресурси;*
- довкілля (природні ресурси, екологічна ситуація тощо);*

¹⁹ Резнікова О.О. (2020). Щодо концепції забезпечення національної стійкості в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/analit-resnikova-national-security-8-2020-1-1.pdf>

соціальний і політичний капітал (формальні і неформальні соціальні зв'язки і мережі, системи управління, політичні інститути, мир і безпека тощо).

Відповідно до потреб галузі можуть бути виділені спеціальні цільові групи (наприклад, діти, люди працездатного віку, пенсіонери тощо).

Рекомендується визначати цільові групи, які можуть зазнати найбільшого негативного впливу загрози, а також ті, що мають достатній потенціал стійкості і здатні самостійно протидіяти загрозі з допустимими втратами функціональності;

- визначення чинників негативного впливу на галузь і посилення впливу виявленої загрози.

*Для оцінки і аналізу загроз у галузі (сфері відповідальності) рекомендується застосовувати такі основні **критерії**: індикатори (показники) стану галузевої безпеки, ймовірність реалізації загрози, масштаб і важкість можливих наслідків.*

2. Аналіз спроможностей.

Оцінюється здатність державних інститутів, систем, установ ефективно реагувати на розвиток кризової ситуації (реалізації загрози) на етапах:

1) забезпечення готовності до реагування:

рекомендується використовувати такі основні **критерії** для оцінки:

- **надійність** (наявність необхідних ресурсів, врегульованість правових і організаційних аспектів діяльності, поширення необхідних знань і навичок серед суб'єктів реагування, проведення тренувань, вжиття заходів щодо запобігання загрозі тощо);

- **наявність резервів** (у розрізі всіх видів ресурсів з урахуванням галузевих особливостей і нормативів резервування);

- **адаптивність** (наявність альтернативних джерел забезпечення критично важливих функцій держави, стратегій розвитку подій і реагування на них, гнучкість та ефективність систем управління, у т.ч. кризового менеджменту);

Для забезпечення безперервності критично важливих функцій держави рекомендується оцінювати наявність альтернативних джерел забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, електроенергією; альтернативних джерел забезпечення електроенергією і питною водою адміністративних будівель; альтернативних приміщень, куди можуть бути тимчасово переміщені державні установи, стратегічні підприємства та їх працівники, тимчасово переміщені особи або розміщені медичні заклади і постраждалі; надійність кіберзахисту і систем зв'язку; захищеність систем зберігання і передачі даних, умови для роботи у

дистанційному режимі, у т.ч. з урахуванням необхідності захисту інформації з обмеженим доступом; альтернативних маршрутів транспортного сполучення тощо;

2) реагування:

рекомендується оцінювати існування скоординованих протоколів дій у кризовій ситуації, які передбачають універсальні механізми реагування на типові групи ситуацій, можливість швидкого задіяння додаткових (резервних) ресурсів, наявність чіткого розподілу відповідальності, порядку координації діяльності у галузі, ефективність міжвідомчої взаємодії, кризового менеджменту тощо;

3) відновлення:

рекомендується завчасно розробляти прогнози розвитку ситуації та можливі сценарії розвитку кризової ситуації і відновлення після неї за критеріями часу, допустимого рівня втрат у розрізі основних цільових груп (відповідно до визначених галузевих індикаторів безпеки та інших показників) тощо.

3. Виявлення уразливостей.

Порівняння оцінок загроз та стану відповідних спроможностей дозволяє виявити уразливості галузі до певних видів загроз. Завчасне проведення відповідного аналізу дозволяє розробити план заходів щодо усунення виявлених уразливостей, розвитку спроможностей і відповідного посилення стійкості.

Особливу увагу рекомендується приділяти питанням забезпечення високого рівня довіри населення до дій уряду та інших органів державної і місцевої влади, забезпеченню надійних двосторонніх каналів комунікації держави з населенням, а також безперервності надання критично важливих послуг населенню і стратегічно важливих бізнес-процесів.

4. Визначення стратегічних орієнтирів розвитку у посткризовий період.

Якщо кризи уникнути не вдалося, на етапі реагування на загрозу необхідно розробляти/уточнювати антикризову і посткризову стратегії розвитку галузі. Для цього необхідно, зокрема, визначити нові орієнтири розвитку на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу, у т.ч. шляхи поповнення витрачених ресурсів.

Таким чином, запропонований алгоритм починається з аналізу вхідних даних, які в умовах розгортання кризової ситуації можуть бути неоднаковими для різних галузей. Так, в умовах пандемії COVID-19 вихідними даними для сфери біобезпеки було поширення небезпечної хвороби, а для економіки – обмежувальні заходи та наслідки їх вжиття для економіки та суспільства. При цьому типовими заходами, які складають основу універсальних протоколів дій в умовах кризової ситуації у сфері біобезпеки, є ті, що вживаються для запобігання поширенню небезпечних хвороб незалежно від їх типу, а в економіці – ті, що мають вживатися

незалежно від причин переривання бізнес-процесів (обмежувальних карантинних заходів, природних катастроф, військових дій тощо). Саме розробка і запровадження відповідних заходів запобігання, альтернативних стратегій і підвищення рівня готовності до реагування на загрози будь-якого походження (вихідні дані у запропонованому алгоритмі) становлять основу заходів з посилення галузевої, а зрештою і національної стійкості.

У рамках запропонованого алгоритму визначення шляхів розбудови стійкості у різних галузях доцільно проводити періодичні огляди шляхом самооцінювання, у яких мають брати участь, передусім, органи державної влади. Отримана інформація має узагальнюватися і аналізуватися уповноваженими підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України та Апарату РНБО України, зокрема Центру оцінки загроз національній безпеці України, для розробки і прийняття рішень.

Рекомендований перелік питань для проведення органами виконавчої влади самооцінки з питань розбудови галузевої стійкості наведений у додатку 2.

У цілому запропонований алгоритм визначення шляхів розбудови стійкості може застосовуватися до різних сфер і аспектів національної стійкості. Проте слід враховувати, що оцінювання стійкості суспільства, громад, об'єктів критичної інфраструктури, організацій, бізнесу має певні особливості, і для цих випадків доцільно скласти окремі переліки питань для проведення самооцінки.

Зокрема, для **стійкості громади** доцільно брати до уваги необхідність досягнення таких критеріїв:

громадяни усвідомлюють всі загрози, які можуть настати і вплинути на їх життя;

громадяни використовують всі наявні навички, знання і ресурси для підготовки до настання надзвичайної події, під час її дії і для подолання її наслідків;

громадяни адаптують свої повсякденні навички і знання та використовують їх під час небезпеки;

громади працюють у взаємодії з місцевими органами влади, уповноваженими установами та іншими суб'єктами до, під час і після настання надзвичайної події;

громади поширюють знання серед їх членів щодо заходів індивідуального захисту і дій, які підвищують рівень індивідуальної стійкості, діляться своїм досвідом і позитивними практиками з іншими громадами;

члени громади залучені до процесу прийняття рішень, зацікавлені у розвитку громади та у розширенні її спроможностей.

Слід зауважити, що доцільність проведення міністерствами і відомствами періодичного самооцінювання за запропонованим алгоритмом не виключає необхідності створення в державі багаторівневої системи оцінювання загроз національній безпеці та відповідних спроможностей.

ВИСНОВКИ

Національні системи оцінки ризиків і загроз існують у багатьох країнах. Вони є важливим елементом стратегічного аналізу і планування. Методологічне, організаційне і нормативно-правове забезпечення таких систем суттєво різняться. Це обумовлено особливостями побудови і функціонування систем забезпечення національної безпеки країн та їх безпекового середовища, визначенням їх національних інтересів і цілей їх захисту, усталеною безпековою культурою і практикою, системою урядування тощо.

Загалом такі системи покликані виявляти небезпечні тенденції й загрози для національної безпеки, а також уразливості у державі й суспільстві. Отримані висновки є основою для розробки заходів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, проектів стратегічних і програмних документів, планів і протоколів узгоджених дій на випадок реагування на надзвичайні або кризові ситуації будь-якого походження на різних етапах їх розгортання.

Кращі світові практики у сфері створення і функціонування національних систем оцінки ризиків і загроз побудовані на повному циклі, який охоплює такі процеси:

- ранжування загроз за визначеними критеріями;
- поглиблений аналіз наслідків найбільших загроз, розробка сценарних прогнозів, моделювання кризових ситуацій;
- визначення типових загроз, формування багатокритеріальних матриць і каталогів даних;
- оцінка спроможностей, необхідних для реагування на загрози на всіх етапах розгортання кризової ситуації, виявлення уразливостей;
- поширення результатів оцінки, візуалізація;
- моніторинг та повторна оцінка загроз у врахуванням отриманого досвіду.

Ці процеси мають здійснюватися на постійній основі і у рамках єдиного циклу з певною періодичністю. Всі вони можуть відбуватися у рамках єдиної системи або відокремлено від безпосередньої оцінки ризиків і загроз. У будь-якому випадку дослідження ризиків і загроз не є самоціллю відповідної системи, у фокусі мають знаходитися питання забезпечення ефективного реагування на виявлені і змодельовані загрози.

Важливим елементом оцінки ризиків є визначення типових груп загроз і їх наслідків, на основі аналізу яких мають бути розроблені універсальні протоколи узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах їх реалізації. Розробка і запровадження єдиної методології оцінювання ризиків і загроз національній безпеці дозволяє здійснювати порівняння і пріоритизацію загроз та їх наслідків у різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв.

Комплексна система оцінки ризиків і загроз повинна охоплювати оцінку

стану спроможностей, необхідних для ефективного реагування на загрози, надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах їх розгортання. Це обумовлено тим, що відсутність або недостатність спроможностей самі по собі становлять загрозу національній безпеці.

Порівняння стану спроможностей з оцінками загроз дозволяє виявити уразливості системи забезпечення національної безпеки і вжити своєчасних заходів щодо посилення національної стійкості, у т.ч. удосконалення кризового менеджменту.

Поширення результатів оцінки, як правило, відбувається у двох форматах:

- широкому, але з обмеженим доступом - для органів державної влади, які уповноважені реагувати на виявлені і прогнозовані загрози;
- скороченому публічному - має на меті поширення серед населення інформації щодо загроз і способів реагування на них задля підвищення рівня громадської свідомості та готовності до реагування на загрози.

Завершується цикл вивченням отриманого досвіду і внесенням у разі потреби змін до методики проведення оцінки.

Ефективність функціонування національної системи оцінки ризиків і загроз залежить від належного правового і організаційного забезпечення відповідних процесів. Основним принципом організації такої системи є широка міжвідомча співпраця. У більшості країн визначається державний орган або установа, відповідальна за координацію діяльності у сфері оцінки ризиків і загроз та ведення Національного реєстру ризиків. Також спеціальними нормативно-правовими актами встановлюються повноваження, відповідальність і підзвітність органів державної і місцевої влади, установ і організацій, задіяних у цьому процесі.

Кращі світові практики пропонують багаторівневість відповідних систем. Тобто вони мають функціонувати як на національному, так і на регіональному рівні. Такий підхід обумовлений тим, що у першу чергу реагування має відбуватися на найнижчому рівні, у джерела виникнення загрози. Отже, уповноважені регіональні представники і органи місцевої влади разом із населенням мають добре розуміти поточні і прогнозовані загрози та бути готовими до реагування на них. При цьому національні оцінки стають основою для відповідної роботи на регіональному або місцевому рівні.

В Україні на даний час різні міністерства і відомства здійснюють оцінки загроз у сферах своєї відповідальності, використовуючи при цьому власні методи, критерії і підходи. Основною проблемою є те, що отримані таким чином результати оцінок складно, а подеколи неможливо порівняти між собою. Недостатніми є міжвідомча співпраця у цій сфері, урахування результатів наукових досліджень на практиці. Створені технічні спроможності у вигляді Головного

ситуаційного центру України та мережі ситуаційних центрів не забезпечені належним аналітичним наповненням у частині оцінки загроз і виявлення уразливостей.

Наявні методологічні вади оцінювання загроз на основі досвіду минулих подій призводять до зниження достовірності прогнозів через неможливість відображення у них нових викликів, які не мали місця раніше. Це підтвердилося у випадку поширення у 2020 р. захворювання COVID-19. Відповідна кризова ситуація виявила не лише в Україні, але й у багатьох країнах світу низку проблем у сфері кризового менеджменту і готовності до реагування на нову загрозу.

З огляду на це, дедалі більшого значення набуває розробка універсальних протоколів узгоджених дій, які дозволяють реагувати на типову загрозу. Визначення таких типів і категорій загроз, моделювання кризових ситуацій та формування відповідних каталогів даних є одними із основних завдань, які має виконувати національна система оцінки ризиків і загроз.

На основі проведеного аналізу законодавства у сфері забезпечення національної безпеки України, особливостей урядування та цілей і завдань розвитку держави розроблено оптимальну модель формування в Україні системи оцінки загроз національній безпеці.

Зокрема, з огляду на особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, така система має бути багаторівневою, тобто функціонувати на національному, регіональному, місцевому рівнях. Проте, враховуючи, що процеси розбудови національної стійкості в Україні лише розпочалися, різні рівні цієї системи доцільно запроваджувати в Україні поетапно.

Організація діяльності такої системи, координація дій її учасників та інші функції мають бути покладені на спеціальний робочий орган РНБО України Центр оцінки загроз національній безпеці України. Відповідне рішення має прийняти Рада національної безпеки і оборони України.

Для оцінки спроможностей можуть використовуватися як результати комплексного та окремих оглядів сектору безпеки і оборони, так і процедури самооцінювання.

Загалом, запропонований комплекс заходів спрямований на удосконалення стратегічного планування в Україні, підвищення рівня готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз та посилення національної стійкості.

КОНЦЕПЦІЯ нормативно-правового забезпечення запровадження національної системи оцінки ризиків і загроз

Проблема, яка потребує розв'язання

Національні системи оцінки ризиків і загроз, які функціонують у багатьох розвинених країнах, є елементом стратегічного планування і аналізу. Вони сприяють підвищенню готовності держави і суспільства до реагування на загрози різного походження, оскільки дозволяють розробити універсальні протоколи реагування на надзвичайні й кризові ситуації.

В Україні на даний час різні міністерства і відомства здійснюють оцінки загроз у сферах своєї відповідальності, використовуючи при цьому власні методи, критерії і підходи. Основною проблемою є те, що отримані таким чином результати оцінок складно, а подеколи неможливо порівняти між собою. Недостатніми є міжвідомча співпраця у цій сфері, урахування результатів наукових досліджень. Створені технічні спроможності у вигляді Головного ситуаційного центру України та мережі ситуаційних центрів не забезпечені належним аналітичним наповненням у частині оцінки загроз і виявлення уразливостей.

Основними проблемами, які потребують розв'язання, є:

відсутність єдиної методології і методики проведення оцінки загроз національній безпеці, стану відповідних спроможностей та виявлення уразливостей з метою підготовки і прийняття стратегічних рішень;

незавершеність формування цілісної системи стратегічного планування у державі;

відсутність державного органу, відповідального за організацію і координацію дій у сфері оцінки загроз національній безпеці та відповідних спроможностей;

відсутність універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку;

недосконалість нормативно-правового регулювання питань стратегічного планування і аналізу, у т.ч. оцінки загроз національній безпеці і стану відповідних спроможностей.

Створення національної системи оцінки ризиків і загроз та утворення Центру оцінки загроз національній безпеці України як робочого органу Ради національної безпеки і оборони України має забезпечити організацію відповідної діяльності і координацію дій всіх учасників, що потребує нормативно-правового врегулювання

основоположних принципів їх функціонування, запровадження єдиного порядку і методології проведення оцінок загроз національній безпеці і стану відповідних спроможностей, визначення засад взаємодії органів державної влади, наукових установ та інших учасників, залучених до такої діяльності.

Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Законодавчими актами, що визначають дану сферу правового регулювання, є Конституція України, Закони України "Про національну безпеку України", "Про Раду національної безпеки і оборони України".

Мета Концепції

Метою Концепції є формування нормативно-правових засад запровадження в Україні національної системи оцінки ризиків і загроз, визначення основних напрямів і механізмів її формування, особливостей організаційного і методологічного забезпечення, а також порядку створення і функціонування Центру оцінки загроз національній безпеці України, його повноважень, порядку залучення до його роботи наукових установ, недержавних організацій, незалежних експертів, як вітчизняних, так й іноземних, режиму доступу до результатів його роботи тощо.

Формування такої системи спрямоване на розвиток стратегічного планування і аналізу, підвищення рівня готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз, розбудову національної стійкості.

Етапи реалізації Концепції

Оскільки процес розбудови національної стійкості в Україні ще не набрав достатніх обертів, запровадження в Україні багаторівневої системи оцінювання загроз у сфері національної безпеки доцільно здійснювати у декілька етапів.

Концепцію передбачається реалізувати протягом 2020-2025 років. За строками досягнення поставлених цілей завдання поділяються на:

- короткострокові (першочергові) (до двох років);
- середньострокові (3-5 років).

До короткострокових (першочергових) завдань належить розроблення та прийняття нормативно-правових актів з питань запровадження національної системи оцінки ризиків і загроз, а також створення органу, відповідального за координацію відповідної діяльності.

На першому етапі необхідно:

- запровадити:

проведення щорічної оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України на постійній основі як елементу стратегічного планування та розбудови національної стійкості;

- підготовку щорічних звітів про результати оцінки поточних та

прогнозованих загроз національній безпеці України;

здійснення оцінки стану спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці на основі результатів комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих оглядів;

підготовку періодичних (раз на 5 років) комплексних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основу для розробки проекту Стратегії національної безпеки України;

- утворити Центр оцінки загроз національній безпеці України, який забезпечить функціонування відповідної системи на стратегічному рівні.

До середньострокових завдань належить поширення функціонування національної системи оцінки ризиків і загроз на регіональний і місцевий рівні.

Для цього на другому етапі необхідно:

- сформуванню постійно діючі регіональні формати міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення безпеки регіонів (регіональні центри безпеки), до повноважень яких входить також формування регіональних реєстрів загроз;

- Центру оцінки загроз національній безпеці України організувати і провести навчання для представників регіонів щодо методології і організацій процесу оцінки загроз, а також встановити надійні комунікації з регіональними центрами безпеки.

На третьому етапі необхідно запровадити:

- підготовку періодичних регіональних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз;

- регіональні реєстри загроз.

Шляхи і способи розв'язання проблем

Запровадження національної системи оцінки ризиків і загроз в Україні та відповідні проблеми передбачається розв'язати шляхом:

формування нормативно-правової бази з питань організації діяльності державних органів, наукових установ та інших зацікавлених суб'єктів у сфері здійснення оцінки загроз національній безпеці й стану спроможностей, підготовки відповідних звітів як основи для розроблення і прийняття стратегічних рішень та планування заходів у сфері національної безпеки;

створення і забезпечення функціонування Центру оцінки загроз національній безпеці України як робочого органу РНБО, визначення його завдань, повноважень, організації діяльності;

налагодження взаємодії та обміну інформації між суб'єктами проведення оцінок загроз національній безпеці та стану відповідних спроможностей;

розроблення і впровадження єдиної методології оцінювання загроз національній безпеці й стану відповідних спроможностей;

розроблення і впровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах їх розвитку.

Формування нормативно-правової бази щодо запровадження національної системи оцінки ризиків і загроз та створення Центру оцінки загроз національній безпеці України здійснюється шляхом розроблення та прийняття проектів таких нормативно-правових актів:

1) рішення РНБО, яке передбачатиме зокрема:

проведення щорічної оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України на постійній основі як елементу стратегічного планування та розбудови національної стійкості;

запровадження щорічних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;

здійснення оцінки спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих оглядів;

запровадження періодичних (раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основу для розробки проекту Стратегії національної безпеки України;

утворення Центру оцінки загроз національній безпеці України як робочого органу РНБО або покладання його функцій на Головний ситуаційний центр України з його перетворенням у робочий орган РНБО;

2) Указу Президента України про введення в дію зазначеного рішення РНБО України;

3) Указу Президента України про затвердження Положення про Центр оцінки загроз національній безпеці України та призначення його керівника

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме розвитку системи стратегічного аналізу і планування, підвищенню рівня готовності органів державної і місцевої влади, а також населення до реагування на загрози, надзвичайні і кризові ситуації на різних етапах їх розгортання, посиленню національної стійкості.

Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація запропонованих заходів не потребуватиме додаткових видатків з державного та місцевих бюджетів України, сприятиме більш ефективному використанню ресурсів.

Рекомендований перелік питань для проведення органами виконавчої влади самооцінки з питань розбудови галузевої стійкості

I. Аналіз безпекової ситуації.

1. Які основні показники (індикатори) стану безпеки у галузі (сфері відповідальності)?
2. Чи виходять ці показники за межі критичних значень на даний час або наближаються до них? *(Якщо відповідь Ні, перейти до п. 4)*
3. Якщо показники вийшли за межі критичних значень, що спричинило таку ситуацію?
4. Чи має поточна ситуація у галузі (сфері відповідальності) тенденцію до погіршення?
5. Які чинники можуть погіршити поточну ситуацію?
6. Яка загроза є найбільшою для галузі (сфери відповідальності)? *(У разі, якщо загроз більше, ніж одна, розглянути питання 7-11 у розрізі кожної загрози окремо)*
7. Якими можуть бути наймасштабніші негативні наслідки прояву загрози?
8. Які цільові групи/об'єкти є найбільш уразливими до впливу виявленої загрози?
9. Які чинники мають найбільший негативний вплив на здатність найбільш уразливих цільових груп/об'єктів опиратися дії загрози?
10. Які цільові групи/об'єкти мають найвищу здатність самостійно протидіяти загрозі з допустимими втратами функціональності?
11. Чи визначені показники і межі допустимих втрат у галузі (сфері відповідальності) у розрізі цільових груп/об'єктів?

II. Аналіз спроможностей. *(Відповіді на всі питання розділу доцільно давати у розділі окремих державних установ і підприємств, які підпорядковуються міністерству (відомству). Питання 1- 11 даються у розрізі кожної виявленої загрози окремо).*

Зазначити вид загрози _____

1. Оцініть достатність основних ресурсів для протидії виявленій загрозі *(а - відповідає визначеній нормі, б - недостатньо, в - критично мало):*
 - людські
 - матеріальні
 - фінансові.

2. Чи існують неврегульовані правові питання в галузі (сфері відповідальності), які ускладнюють реагування на виявлену загрозу? Зазначити, які саме.
3. Чи існують неврегульовані організаційні питання в галузі (сфері відповідальності), які ускладнюють реагування на виявлену загрозу? Зазначити, які саме.
4. Чи проводилися навчання, тренування з питань реагування на різних етапах на виявлену загрозу або розвиток відповідної кризової ситуації?
5. Чи добре розуміють всі задіяні суб'єкти реагування на виявлену загрозу порядок спільних дій і сферу своєї відповідальності?
6. Визначити найбільш проблемні питання у сфері міжвідомчої взаємодії щодо протидії виявленій загрозі.
7. Чи добре поінформовано населення про можливість прояву загрози / настання кризової ситуації?
8. Чи добре поінформовано населення про порядок дій у разі прояву загрози / настання кризової ситуації?
9. Чи налагоджені постійно діючі двосторонні канали комунікацій між міністерством (відомством) та населенням з питань реагування на кризову ситуацію?
10. Чи налагоджені постійно діючі двосторонні канали комунікацій з питань взаємодії та реагування на кризову ситуацію між міністерством (відомством) та:
 - іншими уповноваженими державними органами;
 - підвідомчими підприємствами, установами і організаціями?
11. Чи сформовані необхідні (нормативні) резерви основних ресурсів:
 - людських;
 - матеріальних;
 - фінансових?
12. Як швидко можуть бути задіяні додаткові (резервні) ресурси?
13. Чи визначені резервні приміщення, куди можуть бути тимчасово переміщені державні установи, стратегічні підприємства у разі унеможливлення користування основними?
14. Чи існують альтернативні джерела живлення для електрообладнання державної установи, підприємства на випадок унеможливлення користування основними?
15. Чи створено на випадок кризової ситуації мінімально необхідний резерв:
 - засобів індивідуального захисту людей;
 - питної води;
 - продуктів харчування?

16. Чи визначені альтернативні можливості транспортно-логістичного забезпечення співробітників державної установи або підприємства на випадок унеможливлення використання основних?

17. Як швидко можуть бути задіяні додаткові (резервні) потужності державної установи (підприємства)?

18. Чи існує можливість у разі настання кризової ситуації забезпечити населення з альтернативних джерел:

питною водою;

продуктами харчування;

електроенергією?

19. Чи визначені приміщення, де можуть бути розміщені:

тимчасово переміщені особи;

медичні заклади і постраждалі внаслідок кризової ситуації?

20. Чи забезпечують наявні системи зв'язку надійну та безпечну передачу важливої інформації?

21. Чи забезпечують надійний рівень захисту наявні системи кібербезпеки?

22. Чи мають працівники державної установи або підприємства засоби для роботи у дистанційному режимі:

мобільні технічні засоби для роботи з інформацією;

засоби цивільного зв'язку;

засоби захищеного зв'язку;

інші необхідні технічні засоби (*вказати які саме*)?

23. Чи створені умови для роботи працівників державної установи з інформацією з обмеженим доступом у дистанційному або іншому неформальному режимі?

24. Чи визначений порядок екстреної евакуації:

населення;

стратегічних підприємств;

державних установ?

25. Чи існують протоколи скоординованих дій у випадку настання кризової ситуації?

26. Чи розроблені сценарні прогнози можливого розвитку кризової ситуації (оптимістичний, песимістичний, оптимальний)?

27. Чи розроблені альтернативні стратегії реагування на кризову ситуацію?

Порядок доступу до інформації, що міститься у відповідях на запитання, визначається керівництвом міністерства (відомства) в установленому порядку.