

Центр безпекових досліджень
Center for Security Studies

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

Аналітична доповідь

УДК 351/354+328.131+323.21
Н35

Електронну версію видання розміщено на: <http://www.niss.gov.ua>

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації
посилання на видання є обов'язковим*

Автори:

- Резнікова О. О.,* завідувач відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник (ідея дослідження; вступ; розділи 1, 2; висновки; додатки);
- 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 (пункти 1.1, 1.2).

За загальною редакцією О. О. Резнікової

Н35 **Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2020. 84 с.**
ISBN 978–966–554–325–1

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

Для експертів, науковців, фахівців у сфері національної безпеки, суб'єктів владних повноважень, представників громадських організацій, усіх, хто цікавиться проблемами розбудови національної стійкості. Видання може стати у пригоді під час розроблення та ухвалення нормативно-правових актів, що регулюватимуть правовідносини в цій сфері.

УДК 351/354+328.131+323.21

ISBN 978–966–554–325–1

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2020

ЗМІСТ

Вступ.....	4
1. Кращі світові практики функціонування національних систем оцінювання ризиків і загроз	7
1.1. Система оцінювання ризиків і загроз Великої Британії.....	7
1.2. Система оцінювання ризиків і загроз Королівства Нідерландів	16
1.3. Досвід організації системи оцінювання ризиків і загроз Нової Зеландії	28
2. Розбудова національної системи оцінювання загроз в Україні.....	34
2.1. Методологічні засади.....	34
2.2. Організаційне забезпечення	42
2.3. Нормативно-правове забезпечення.....	56
2.4. Практичні рекомендації щодо оцінювання загроз і спроможностей, а також визначення шляхів розбудови національної стійкості	59
Висновки.....	66

ДОДАТКИ

Додаток 1.

Концепція нормативно-правового забезпечення запровадження національної системи оцінювання ризиків і загроз	73
--	----

Додаток 2.

Рекомендований перелік запитань для проведення органами виконавчої влади самооцінювання з питань розбудови галузевої стійкості	79
--	----

Вступ

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

Застосування сучасних методів і технологій оцінювання ризиків і загроз, моделювання кризових ситуацій, розроблення сценарних прогнозів – усе це дає змогу підвищити достовірність отриманих результатів, а ще - сформуванати широку доказову базу для подальшого аналізу. Сучасному світові притаманні швидкі й 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 та походження, а також планування відповідних заходів.

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

Кризова ситуація, зумовлена поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) у світі та в Україні, актуалізує питання розбудови національної стійкості, формування відповідної правової бази та організаційної системи, розвитку її окремих складових частин, 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. Вони охоплюють практично повний цикл процесів оцінювання загроз, виявлення уразливостей та підготовки стратегічних рішень на різних рівнях. Приклад

Нової Зеландії цікавий тим, що в цій країні принципи стійкості повністю імплементовані в систему забезпечення національної безпеки. Тому оцінювання загроз, моделювання кризових ситуацій і підвищення готовності до реагування на загрози, кризовий менеджмент, відновлення – усе це відбувається в рамках єдиного циклу. Ефективне реагування Нової Зеландії на загрозу пандемії коронавірусної хвороби (COVID-19) підтвердило правильність застосування такого підходу для країни.

Національні системи оцінювання ризиків і загроз зазначених країн організаційно становлять собою добре впорядковані формати широкої міжвідомчої взаємодії та співпраці з недержавними суб'єктами. У них враховані положення міжнародних стандартів ISO у сфері кризового менеджменту та керування ризиком. Також ці системи знаходять оптимальний баланс між урядуванням і наукою.

У другому розділі аналітичної доповіді представлено комплексну модель запровадження в Україні багаторівневої системи оцінювання 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 та суспільства.

Представлено методологію, яка може бути використана для оцінювання загроз національній безпеці України та вдосконалення стратегічного планування. При цьому враховані рекомендації щодо оцінювання ризику, викладені у ДСТУ ІЕС/ISO 31010:2013. На основі законодавства України розроблено модель організаційного забезпечення системи оцінювання загроз національній безпеці, реалізація якої передбачає кілька етапів. Розроблено й запропоновано концептуальні засади нормативно-правового забезпечення діяльності в цій сфері. У розділі містяться практичні рекомендації щодо оцінювання загроз і спроможностей, зокрема, шляхом проведення органами державної влади самооцінювання. З цією метою підготовлено орієнтовний перелік запитань.

Реалізація запропонованих комплексних заходів уможливить суттєве підвищення рівня готовності держави та су-

спільства до реагування на широкий спектр загроз різного походження. Крім того, це надасть змогу забезпечити безперервність критично важливих процесів у державі, а також стане суттєвим зрушенням на шляху до вдосконалення стратегічного планування в Україні.

1. КРАЩІ СВІТОВІ ПРАКТИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ І ЗАГРОЗ

1.1. Система оцінювання ризиків і загроз Великої Британії

Система оцінювання 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 країни в діапазоні коротко- та довгострокових змін безпекового середовища, визначити стратегічні цілі та пріоритетні завдання щодо забезпечення національної безпеки і стійкості.

Система передбачає застосування всеосяжного підходу до проведення оцінювання ризиків і загроз. Для цього підходу властиве об'єднання зусиль максимально широкого кола учасників зазначеного процесу на національному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому до оцінювання ризиків залучаються сили й засоби міністерств і відомств, профільних наукових та експертно-аналітичних установ, органів місцевого самоврядування, представників бізнесу, громадянського суспільства та ін. Система функціонує комплексно й послідовно, у єдиному алгоритмі в рамках циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки. Під час проведення оцінювання ризиків і загроз в ієрархічній структурі управління системою застосовується принцип «зверху донизу», відповідно до якого загальнонаціональна оцінка ризиків і загроз є основою для розробки відповідних оцінок на регіональному та місцевому рівнях.

Розглянемо ключові процеси, які застосовуються у системі оцінювання ризиків і загроз ВБ, та документи, що готуються в рамках цієї системи.

Національна оцінка ризиків (*англ.* National Risk Assessment)¹ – процес комплексного оцінювання найбільших ризиків надзвичай-

¹Risk assessment: how the risk of emergencies in the UK is assessed / Guidance. URL: <https://www.gov.uk/guidance/risk-assessment-how-the-risk-of-emergencies-in-the-uk-is-assessed>

них ситуацій національного масштабу (природного, техногенного, біологічного, соціального характеру), що можуть проявлятися 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 в законі ВБ «Про надзвичайні ситуації» (*англ.* Civil Contingencies Act, 2004) надзвичайні ситуації визначено як небезпечні події або явища, що можуть мати серйозний негативний вплив або заподіяти 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.

Національний реєстр ризиків надзвичайних ситуацій у сфері цивільного захисту (*англ.* National Risk Register (NRR) of Civil Emergencies)² є публічно доступною версією Національної оцінки ризиків. Документ розробляється з 2008 р. Він призначений для інформування британського суспільства про актуальні ризики, їх прояви та 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. Зазвичай документ містить:

- огляд основних типів надзвичайних ситуацій, які можуть статися протягом п'яти найближчих років (передусім тих, що визначені в законі «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 із визначенням контактних телефонів, вебсайтів та інших каналів зв'язку з уповноваженими органами;

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

- основні положення методики проведення оцінювання ризиків.

За результатами аналізу Національних реєстрів ризиків ВБ за 2008, 2010, 2012, 2013, 2015, 2017 рр. встановлено, що основними групами ризиків для Великої Британії є: 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 заворушення тощо). У 2017 р. аналізувалися також ризики в інших країнах, подібні до яких можуть мати вплив на безпеку Великої Британії. Також було наголошено на зростанні загрози поширення небезпечних інфекційних хвороб та резистентності до існуючих ліків.

На основі Національного реєстру ризиків оцінюються регіональні ризики й загрози та формуються регіональні реєстри ризиків у рамках діяльності місцевих форумів стійкості (*англ.* Local Resilience Forums) та адміністративно-політичних частин Великої Британії – Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії. Фактично Національний реєстр ризиків є орієнтиром та методологічним забезпеченням для місцевих громад у процесі формування регіональних реєстрів ризиків та управління ризиками загалом. Документ забезпечує дотримання цілісного підходу в загальнонаціональній системі оцінювання ризиків і загроз на різних рівнях.

Оцінювання ризиків у сфері національної безпеки (*англ.* National Security Risk Assessment) – це процес, що дає змогу оцінити зовнішні та внутрішні ризики для національних інтересів, безпеки та оборони Великої Британії в інтервалі їх прояву від п'яти до двадцяти років. Документ є основою для розробки Стратегії національної безпеки ВБ і в узагальненому вигляді – додатком до неї. У Стратегії національної безпеки Великої Британії 2010 р.³ було визначено, що Оцінка ризиків у сфері національної безпеки переглядається кожні два роки, а у Стратегії національної безпеки

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

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 та оборони, а також національної стійкості. Передусім оцінюються загрози національній безпеці Великої Британії світового масштабу – міжнародного, воєнного, гео економічного, геополітичного, техногенного, соціального та іншого характеру, а також ті, що пов'язані із масштабними стихійними лихами, кібербезпекою, тероризмом тощо.

При цьому береться до уваги, що в умовах глобалізації міжнародні та внутрішні національні загрози взаємопов'язані. Тому під час розроблення Оцінки ризиків у сфері національної безпеки враховуються дані щорічних Національних оцінок ризиків. У повному обсязі цей документ є закритим для публічного ознайомлення. Проте в окремому відкритому додатку до Стратегії національної безпеки Великої Британії⁵ містяться узагальнені результати цієї Оцінки щодо пріоритизації ризиків і загроз у сфері національної безпеки Об'єднаного Королівства у середньостроковій (у найближчі п'ять років) та довгостроковій (двадцять та більше років) перспективах.

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

- протягом 2015–2020 рр. найбільш імовірними ризиками можуть бути тероризм, кіберзагрози, міжнародні збройні конфлікти, посилення міжнародної нестабільності, ризики здоров'ю громадян, епідемії, пандемії, природні небезпеки стихійного характеру, зростання вразливості відкритої економіки країни;
- у довгостроковій перспективі – посилюватимуться ризики, що пов'язані зі стрімким розвитком технологічного прогресу, глобальної економіки та геополітичної кон'юнктури, а також зі змінами клімату.

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

⁵З 2015 р. Стратегія національної безпеки та Огляд стратегічної оборони і безпеки Великої Британії є комплексним документом, який розробляється на п'ять років.

Ризики й загрози згруповані за трьома рівнями пріоритетності відповідно до ступеня ймовірності і тяжкості наслідків. Також визначені фактори розвитку безпекового середовища, що сприятимуть актуалізації та зростанню ймовірності прояву ризиків першого та другого рівня у довгостроковій перспективі.

Окремо розробляється **Британська оцінка ризиків зміни клімату** (*англ.* UK Climate Change Risk Assessment)⁶. Цей процес дещо відмінний від описаних вище, оскільки зорієнтований на визначення уразливостей та можливостей країни (насамперед в економічній сфері) від зміни клімату в перспективі до ста років. На його основі розробляються національні плани адаптації до змін клімату. Процес регулюється законом Великої Британії «Про зміну клімату» від 2008 р. (*англ.* Climate Change Act, 2008).

Організаційне забезпечення системи оцінювання ризиків і загроз Великої Британії

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

На початку чергового циклу оцінювання Офіс Кабінету міністрів Об'єднаного Королівства закріплює за уповноваженими міністерствами та відомствами відповідальність за аналіз та процес оцінювання визначеного спектру тотожних ризиків надзвичайних ситуацій (згрупована категорія типового ризику) згідно з їх компетенцією. Досліджуються попередні оцінки, визначаються нові

⁶UK Climate Change Risk Assessment. 2017. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584281/uk-climate-change-risk-assess-2017.pdf

ризиків й 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, розробляється обґрунтований сценарій найгіршого прояву типового ризику (групи ризиків), що закріплений за уповноваженим органом.

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

Якщо ризики не відповідають компетенції жодного з міністерств чи відомств (т. зв. «наскрізні» ризики), їх безпосередньо оцінює Секретаріат з надзвичайних ситуацій із залученням Керівної міжурядової групи з оцінювання ризиків (*англ.* Risk Assessment Steering Group) при Офісі Кабінету міністрів Об'єднаного Королівства. Крім цього, завданням Керівної міжурядової групи є узгодження робочих питань між міністерствами й відомствами під час проведення оцінювання. Також ця установа розглядає надані оцінки нових ризиків або зміни стосовно оцінених раніше.

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

Важливе значення в системі оцінювання ризиків і загроз Великої Британії надається пошуку **балансу між наукою й урядкуванням**. Так, Урядовий офіс з питань науки (*англ.* Government

Office for Science) бере участь у роботі міжвідомчої робочої групи при Секретаріаті з надзвичайних ситуацій і виконує роль незалежного арбітра з наукових і технічних питань оцінювання ризиків. Наукову експертизу кінцевих результатів оцінювання здійснює група наукових радників з питань надзвичайних ситуацій на чолі з Головним науковим радником уряду (*англ.* 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 національного оцінювання ризиків і загроз здійснює Партнерство з питань захисту від стихійних лих (*англ.* Natural Hazards Partnership). Це незалежне співтовариство було створене з метою обміну передовим досвідом, розроблення рекомендацій для уряду та суспільства щодо оцінювання ризиків надзвичайних ситуацій та забезпечення стійкості.

До Партнерства з питань захисту від стихійних лих (далі – Партнерство), входять 17 державних органів Великої Британії, а саме: Британська геологічна служба (*англ.* British Geological Survey), Офіс Кабінету міністрів (*англ.* Cabinet Office), Центр екології та гідрології (*англ.* Centre for Ecology & Hydrology), Міністерство навколишнього середовища, продовольства і сільського господарства (*англ.* Department for Environment Food & Rural Affairs), Агентство навколишнього середовища (*англ.* Environment Agency), Урядовий офіс з питань науки (*англ.* Government Office for Science), Керівник управління охорони праці і здоров'я (*англ.* Health and Safety Executive), Національна метеорологічна служба (*англ.* UK's National Weather Service), Національний центр атмосферних наук (*англ.* National Centre for Atmospheric Science), Національний океанографічний центр (*англ.* National Oceanographic Centre), Рада з питань дослідження навколишнього середовища (*англ.* Natural Environment Research Council), Національне картографічне агентство (*англ.* Great Britain's National Mapping Agency), Виконавче агентство Міністерства охорони здоров'я та соціального забезпечення «Охорона публічного здоров'я Англії» (*англ.* Public Health England), Шотландське агентство з охорони навколишнього середовища (*англ.* Scottish Environment Protection Agency), Британське космічне агентство (*англ.* UK Space Agency), уряди Шотландії та Уельсу.

Провідні напрями роботи Партнерства: консультативно-дорадча діяльність щодо оцінювання 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 (англ. Daily Hazard Assessment) – огляд ризиків стихійних лих і небезпек для здоров'я людей, що можуть мати прояв протягом п'яти найближчих діб;
- Наукові записки (англ. Science Notes) – серія коротких документів про ключові характеристики прояву ризиків надзвичайних ситуацій.

Загалом остаточно експертиза та затвердження результатів національного оцінювання ризиків і загроз проводиться поетапно. Цю роботу виконують:

1) Керівна міждержавна група з оцінювання ризиків при Офісі Кабінету міністрів;

2) експерти та науковці робочих груп з питань оцінювання ризиків при міністерствах та відомствах, а також Партнерство з питань захисту від стихійних лих;

3) Група наукових радників Великої Британії;

4) керівники міністерств і відомств;

5) члени уряду Великої Британії, які розглядають і затверджують підготовлені документи;

6) прем'єр-міністр Великої Британії, який затверджує звіти Національної оцінки ризиків і загроз.

Завершення процесу національного оцінювання ризиків і загроз стає початком процесу **оцінювання національних спроможностей**, що здійснюється в рамках Огляду спроможностей у сфері національної безпеки (англ. National Security Capability Review).

Методологічні засади національної системи оцінювання ризиків і загроз

Нині Національна оцінка ризиків та 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 в найближчі п'ять років, оцінюється їх імовірність та наслідки. Усе це вважається доказовою базою для подаль-

ших досліджень. Здійснюється визначення пріоритетних ризиків. З цією метою розроблені критерії оцінювання наслідків, що уможливило 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 всіх 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 за сукупності найгірших обставин ризики можуть мати найбільш катастрофічний прояв. Оцінка в рамках зазначених сценаріїв найгіршого прояву є узагальненою. Разом із тим, цей підхід дозволяє врахувати ймовірність виникнення каскадного ефекту сукупності наслідків через синергію стихійних лих різного походження та рівня тяжкості, а також наслідки від т. зв. «наскрізних» ризиків, виявлення яких ускладнено через їх міжгалузевий характер.

Завдяки такому підходу планування національних спроможностей в рамках сценарію найгіршого прояву типових ризиків дозволяє одночасно забезпечити національну стійкість як до загальнонаціональних катастроф, так і до менших за масштабом надзвичайних ситуацій. Візуалізація оцінених ризиків здійснюється у формі табличної матриці, що побудована за двома параметрами виміру рівнів імовірності та наслідків надзвичайних ситуацій.

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

- а) пріоритетом державного реагування;
- б) ступенем важливості й 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 різно-типних ризиків є такі:

- 1) наслідки;
- 2) імовірність;
- 3) ступінь невизначеності;
- 4) масштабність поширення наслідків надзвичайних ситуацій;
- 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).

З урахуванням отриманої інформації у державі розробляються секторальні плани стійкості, програми забезпечення стійкості громад та інших об'єктів.

1.2. Система оцінювання ризиків і загроз Королівства Нідерландів

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

З 2010 р. модель проведення національного оцінювання ризиків і загроз КН зазнала чималих змін. Це було зумовлено необхідністю врахування особливостей розвитку безпекової ситуації, зокрема зростання рівня глобальної нестабільності та невизначеності. Так, із 2010 р. встановлено трирічний цикл стратегічного планування у сфері національної безпеки, який включав у себе оновлення Стратегії національної безпеки (остання редакція 2019 р.). При цьому національне оцінювання ризиків проводиться щорічно. У 2014 р. було прийнято рішення замінити відповідний звіт ширшим і комплекснішим Національним профілем ризиків.

Його вперше оприлюднили в 2016 р. Крім оцінок ризиків і загроз, цей документ також містить оцінку спроможностей держави щодо реагування на них. Передбачено, що такі звіти готуються один раз на чотири роки.

У 2018 р. було прийнято рішення про вдосконалення процесу підготовки Національного профілю ризиків. Крім щорічного оцінювання ризиків, у Нідерландах розпочали здійснювати сканування горизонту національної безпеки, що 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.

Національна система оцінювання ризиків і загроз КН постійно вдосконалюється, це передбачає можливість подальшої її адаптації до змін стратегічного безпекового середовища. На сьогодні вона реалізується комплексно та послідовно у єдиному алгоритмі в рамках циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Схарактеризуємо ключові процеси, які застосовуються в системі оцінювання ризиків і загроз Королівства Нідерландів, та документи, що готуються в рамках цієї системи.

Національна оцінка ризиків (*нідерл.* Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid) – звіт, що містить:

- опис основних ризиків і загроз у розрізі певних груп (або тем), аналіз чинників і подій, які можуть впливати на формування відповідної загрози, причин, тригерів, взаємозв'язків, взаємозалежностей цих ризиків і загроз;
- визначення ризиків і загроз, які у найближчі п'ять років матимуть найбільший вплив на національні безпекові інтереси;
- моделювання та опис сценаріїв прояву ризиків і загроз;
- оцінку ймовірності та наслідків ризиків і загроз;
- 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 імовірності й наслідків).

Останній звіт⁷ був підготовлений з метою розробки довгострокової Стратегії національної безпеки (2019 р.) та оприлюднений як додаток до неї.

Національними безпековими інтересами КН визначено такі:

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

Сканування горизонту національної безпеки (*нідерл.* Horizon-scan 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 в розрізі таких основних тематичних груп: розвиток технологій, міжнародна політика та економіка, соціально-демографічні процеси, стан природного середовища;
- оцінювання ймовірності мегатрендів і їх впливу на національні інтереси у безпековій сфері;
- пріоритизацію існуючих мегатрендів і виявлення нових, які лише зароджуються.

На всіх етапах аналізу перевіряється достовірність даних, визначаються критерії їх відбору, технології обробки даних тощо.

Пілотний звіт був оприлюднений у 2018 р., наступний – розроблений у 2019 р.⁹ Порівняння отриманих результатів засвідчило, що більша частина виявлених мегатрендів залишилася незмінною. Це дало змогу визначити чотири основні інтегровані теми: зміни клімату, напруження у суспільстві, зіткнення світоглядів супердержав, цифровізація.

⁷National Risk Assessment. 2019. URL: <https://english.nctv.nl/documents/publications/2019/09/18/dutch-national-risk-assessment>

⁸National Security Strategy. 2019. URL: <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy/documents/publications/2019/09/19/national-security-strategy>

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

Національний профіль ризиків (*англ.* 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. Аналогічно до цього документа визначено такі основні групи ризиків: природні катастрофи, загрози суспільному здоров'ю та довкіллю, техногенні аварії, пошкодження критичної інфраструктури, кіберзагрози, злочинність, тероризм та екстремізм, фінансові й економічні загрози, геополітичні загрози. Ризики оцінюються як за критерієм імовірності, так і за впливом на ключові національні інтереси у сфері національної безпеки.

Під час аналізу ризиків урахується 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 над ситуацією, реагування та ліквідації наслідків; визначаються уразливості; оцінюється вплив невизначеності. З урахуванням отриманих результатів розробляються висновки та рекомендації щодо посилення спроможностей і розбудови національної стійкості.

Нині в Нідерландах розроблений та оприлюднений лише один Національний профіль ризиків (2016 р.)¹⁰.

Національний координатор з питань безпеки і протидії тероризму (*нідерл.* Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid), який діє у складі Міністерства юстиції і безпеки КН (*нідерл.* 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, яких спонсорують інші держави;
- поляризація суспільства;
- пошкодження критичної інфраструктури;
- тероризм, екстремізм;
- воєнна загроза;

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

- злочинність;
- кіберзагрози¹¹.

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

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

Основними керівними й методологічними документами щодо проведення оцінювання ризиків і загроз у Королівстві Нідерландів є:

- керівна настанова «Робота зі сценаріями, оцінками ризиків та спроможностями у Стратегії національної безпеки Нідерландів» (англ. Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands) від 2009 р.;
- керівна настанова «Робота зі сценаріями і спроможностями у Стратегії національної безпеки» (нідерл. Werken met scenario's, risicobeoordeling en capaciteiten in de Strategie Nationale Veiligheid) від 2013 р.;
- Настанова з питань комплексного аналізу та оцінювання ризиків для національної безпеки (нідерл. Leidraad risicobeoordeling Geïntegreerde risicoanalyse Nationale Veiligheid) від 2019 р.

Організаційне забезпечення системи оцінювання ризиків і загроз Королівства Нідерландів

Для здійснення цього процесу та підготовки відповідних звітів у КН 2010 р. була утворена **Мережа аналітиків у сфері національ-**

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

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

ної безпеки (*англ.* The Network of Analysts for National Security, далі – Мережа)¹³. До її складу входить шість організацій, які працюють на постійній основі. Це 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 (*англ.* Erasmus University Rotterdam, EUR). До діяльності Мережі можуть залучатися за потребою й інші навчальні заклади, дослідницькі організації, цивільні служби, представники округів 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 КН Мережа готує щорічні звіти: Національну оцінку ризиків і загроз, Національний профіль ризиків і Сканування горизонту національної безпеки; розробляє прогнози розвитку стратегічного безпекового середовища; надає відповідні консультації урядові, органам державної влади та місцевого самоврядування; організовує наради науковців та 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 та оцінює визначену для неї категорію ризиків. До груп входять науковці й аналітики у сфері оцінювання ризиків і розробки сценарних прогнозів, досвідчені експерти з профільних міністерств і відомств, інші фахівці.

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

¹⁴*Округи безпеки* (нідерл. Veiligheidsregio) – територіальні об'єднання громад 25 муніципалітетів країни. До кожного округу входить кілька провінцій. Їх створено відповідно до закону КН «Про округи безпеки» від 11.02.2010 р. для інтеграції ресурсів з метою посилення спроможностей громад.

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

Забезпечення діяльності Мережі здійснює Секретаріат, який функціонує на постійній основі при Національному інституті суспільного здоров'я та довкілля. Секретаріат координує діяльність постійних учасників Мережі й тимчасових міжвідомчих робочих груп, управляє проектами й контролює хід їх виконання, забезпечує взаємодію з Групою з постановки задач та офіційними державними органами, які координують діяльність Мережі на стратегічному рівні. Серед останніх – Керівний комітет з питань національної безпеки (*нідерл.* Stuurgroep Nationale Veiligheid); Міжвідомча робоча група з питань національної безпеки (*нідерл.* Interagency Werkgroep Voor Nationale Veiligheid), яка підзвітна зазначеному Керівному комітету; Міністерство юстиції та безпеки та Національний координатор 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 (*нідерл.* 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 оцінювання ризиків і загроз у КН затверджена в 2007 р.

Проведення досліджень у рамках Національної оцінки ризиків і загроз та підготовка відповідних звітів здійснюється Мережею у тісній співпраці з округами безпеки (*нідерл.* Veiligheidsregio). При цьому враховуються безпекова обстановка, інтереси, потреби, спроможності різних округів та ін.

Наукова рада Нідерландів з питань державної політики (*англ.* The Netherlands Scientific Council for Government Policy) здійснює остаточну експертизу проектів Національної оцінки ризиків і Національного профілю ризиків перед внесенням їх на розгляд уряду та парламенту Королівства Нідерландів.

У Нідерландах для підготовки Національної оцінки ризиків та Національного профілю ризиків використовується такий **алгоритм дій**.

1. Постановка завдань

Керівний комітет з питань національної безпеки доручає Міністерству юстиції та безпеки організувати проведення націо-

нального оцінювання ризиків і загроз із залученням Мережі та профільних міністерств і відомств КН, а також розробити методик у оцінювання ризиків і спроможностей у рамках наукової-дослідницької програми «Загрози та спроможності» (D&C).

Національний координатор з питань безпеки і протидії тероризму у складі Міністерства юстиції та безпеки замовляє Мережі провести оцінювання ризиків, координує та контролює цей процес.

Мережа має подати на затвердження Керівному комітету з питань національної безпеки найбільш актуальні теми для розроблення сценаріїв ризиків для пріоритетних національних інтересів у сфері національної безпеки. З цією метою 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, стан безпекового середовища.

2. Розроблення/оновлення методики проведення національного оцінювання 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 розробити сценарії.

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

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

Керівний комітет з питань національної безпеки затверджує відповідну методологію.

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

3. Розроблення сценаріїв прояву ризиків, оцінювання їх імовірності та наслідків

Мережа проводить широкі консультації із заінтересованими міністерствами та відомствами з питань майбутньої розробки сценаріїв прояву й розвитку кризових ситуацій та оцінювання ризиків.

Робочі групи, попередньо створені в міністерствах, здійснюють аналіз галузевого сегменту безпекового середовища, раніше виявлених та нових ризиків і профільної діяльності відомств; визначають пріоритетні галузеві ризики та надають їхні характеристики; готують рекомендації щодо розроблення майбутніх сценаріїв та способів нейтралізації або зниження ризиків, а також надання іншої необхідної інформації. Обов'язковим є дослідження проблем і 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 досліджуватися під час національного оцінювання ризиків; групує взаємопов'язані галузеві ризики у шість категорій для кожного пріоритетного національного інтересу; розробляє оптимальні та найгірші сценарії багатоваріантного прояву ризиків; оцінює їх імовірності та наслідки; проводить сценарний опис нових ідентифікованих ризиків загальнонаціонального масштабу, а також загроз, виявлення яких є ускладненим через їхній високий рівень невизначеності і непередбачуваності у проявах; комплексно оцінює стан захищеності ключових національних інтересів від загроз тощо.

Мережа та Методична робоча група з питань національної безпеки спільно визначають пріоритетні сценарії прояву ризиків у загальнонаціональному масштабі; класифікують їх за ступенем імовірності та наслідків з одночасним наданням кожній групі характеристики їх розвитку (масштабність наслідків, ступінь імовірності, об'єкти вразливості, можливість синергетичного прояву загроз за каскадним ефектом та ін.); розробляють матрицю та діаграму пріоритетних категоріально об'єднаних ризиків із графічним визначенням зон їх прояву за шкалою ймовірність/наслідки; готують проєкт звіту про результати оцінювання ризиків.

4. Оцінювання спроможностей для кожного із сценаріїв на міністерському та загальнонаціональному рівнях

При заінтересованих міністерствах створюються цільові тематичні робочі групи з оцінювання спроможностей. Здебільшого секретарем групи є представник Міністерства з питань юстиції

та безпеки, який здійснює контроль та координацію її діяльності з іншими тематичними робочими групами міністерств та Мережі. У рамках останньої також формується робоча група, що оцінює спроможності на загальнонаціональному рівні.

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

Мережа за підтримки Методичної робочої групи та Міжвідомчої робочої групи на основі цих даних здійснює аналіз та оцінювання спроможностей держави на загальнонаціональному рівні. Відповідний звіт подається Керівному комітету з питань національної безпеки для погодження.

5. Експертиза чинної Стратегії національної безпеки й доповідь урядові КН щодо розвитку національної стійкості

Комплекс заходів у рамках оцінювання 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, взаємодіючи з профільними міністерствами та за погодженням із Керівним комітетом з питань національної безпеки, готує для уряду та парламенту Нідерландів доповіді щодо результатів оцінювання ризиків і спроможностей держави та розвитку національної стійкості, пропозиції щодо зміцнення національної безпеки і стійкості та рекомендації до нової редакції Стратегії національної безпеки.

6. Остаточна експертиза проєктів Національної оцінки ризиків і Національного профілю ризиків

Ця експертиза здійснюється перед остаточним представленням зазначених документів на розгляд Кабінету міністрів і парламенту Нідерландів. Проводять її Наукова рада Нідерландів з питань державної політики та дорадчі незалежні органи у її складі.

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

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

Таким чином, національна система оцінювання ризиків і загроз входить до циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки Королівства Нідерландів і становить його основу.

Методологічні засади оцінювання ризиків і загроз

Загалом у КН для національної системи оцінювання ризиків і загроз використовуються багатокритеріальний аналіз, сценарний підхід та методи на основі теорії ймовірності. Метод економетричного аналізу із застосуванням статистичних і математичних моделей використовується з метою розробки теоретичних ідей щодо розвитку стратегічного безпекового середовища та формування загроз, перевірки наявних гіпотез та прогнозування тенденції майбутнього на основі історичних даних. Застосовується також метод багатовимірних індексів – кількісний огляд явищ та надається оцінка ризиків на основі заздалегідь визначених багаточисельних показників-індикаторів, що їх характеризують. Вдаються й до методу 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. Крім того, досліджуються т. зв. «автономні явища», які розвиваються разом із розвитком людства та самі по собі не є небезпечними, але сприяють виникненню інших ризиків (зокрема, це світовий науково-технологічний прогрес, демографічні та соціальні процеси, зміни клімату та екології, міжнародно-економічні та міжнародно-політичні події).

Під час оцінювання та планування спроможностей дотримуються принципу досягнення належних ефектів зниження ризиків за оптимально можливих затрат ресурсів. Завданням оцінювання спроможностей є визначення уразливостей держави та суспільства до певних ризиків і загроз, а також встановлення пріоритетності усунення цих уразливостей.

При цьому важливим є:

- 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 достатності цих спроможностей або необхідності їх посилення з точки зору забезпечення можливості запобігання та мінімізації наслідків ризиків, належного реагування та опірності до загроз;
- визначення пріоритетних спроможностей, які потребують зміцнення;
- підготовка відповідних пропозицій.

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

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

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

- 1) загальні спроможності;
- 2) захист та профілактика (попередження);
- 3) захист критичної інфраструктури й життєво важливих послуг;
- 4) захист населення;
- 5) пожежна служба;
- 6) служба медичної допомоги;
- 7) поліцейська служба;
- 8) відновлення життєдіяльності;
- 9) реабілітація.

Крім усього зазначеного, у Нідерландах оцінюється ефективність законодавства у сфері національної безпеки, у т. ч. у сфері кризового управління та правового забезпечення округів безпеки, здійснюється перевірка готовності населення і держави до ефективного реагування на кризові явища.

1.3. Досвід організації системи оцінювання ризиків і загроз Нової Зеландії

У Новій Зеландії (НЗ) оцінювання ризиків проводиться протягом десятиліть. При цьому застосовується всеохопний 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) підготовлено 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 та етапи оцінювання ризиків і загроз, а також поточні й перспективні варіанти управління ризиками.

До **механізму управління національним оцінюванням ризиків** Нової Зеландії залучено широке коло учасників. В уповноважених державних установах організовано відповідну роботу. Підтримується їх взаємодія з місцевою владою, недержавними організаціями та приватним сектором. Під час оцінювання ризиків здебільшого використовується технічна експертиза та досвід профільних урядових організацій. Усе це відбувається за підтримки науково-дослідних установ. Робоча група у складі посадових осіб уряду керує всебічним процесом оцінювання ризиків, розробленням та переглядом відповідних профілів і сценаріїв. Основна увага приділяється розумінню та управлінню загальними наслідками та вразливостями, а не конкретним небезпекам.

Підґрунтям **методології оцінювання 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 **імовірність ризику й тяжкість наслідків**.

Відповідно до законодавства НЗ у сфері національної безпеки обов'язкового оцінювання потребують передусім такі ризики: землетруси та 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 та 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 оцінювання ризиків (експертні оцінки, кількісні показники) обробляються в різних форматах та програмах.

У рамках постійного вдосконалення методології оцінювання ризиків передбачається розробка спільної платформи баз даних, що дасть змогу залученим установам та 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 чотири- або п'ятибальної логарифмічної шкали. Аналіз імовірних наслідків надзвичайних або кризових ситуацій проводиться з точки зору можливості завдання шкоди фізичному, соціальному (включно і сфері охорони здоров'я), економічному та інфраструктурному середовищам.

Досвід Нової Зеландії свідчить, що для оцінювання найсерйозніших ризиків зазвичай не вистачає достовірних кількісних даних, тому доцільно використовувати якісні показники розуміння ризику. Окремі види наслідків не піддаються систематичному оцінюванню через складні каскадні ефекти або тоді, коли хибно визначені їх комбінації (наприклад, економічні, суспільні, екологічні, репутаційні). Такі ситуативні або контекстуальні елементи та чинники можуть значно посилити та 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 в 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 також необхідність удосконалення відповідного законодавства та розроблення відповідних планів.

Ідентифікація та аналіз ризиків здійснюються також на **регіональному** та **місцевому рівнях** відповідно до принципу субсидиарності на основі відповідних законодавчих актів і за допомогою сценаріїв. Ризики оцінюються на порівняльній основі завдяки встановленню середнього ступеня небезпеки в усій 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 переважно поділяються на дві широкі категорії, які стосуються або певних характеристик ризиків, або способів управління ними. Особливу увагу уряд Нової Зеландії приділяє ризикам, які:

- мають надзвичайні масштаби, характер, інтенсивність чи серйозність можливих наслідків;
- є викликом суверенітету чи загальнодержавному правопорядку;
- породжують численні або взаємопов'язані проблеми, що в сукупності 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;
- вимагають значних ресурсів під час реагування на них;

- характеризуються неоднозначністю або протиріччями щодо того, хто має відповідати за управління конкретним ризиком;
- для подолання їх наслідків вимагають міжвідомчих зусиль;
- стосуються випадків, коли управління ними сприяє підвищенню загального рівня національної безпеки.

Найбільш серйозними вважаються ризики, про які найменше відомо. Значна увага приділяється зовнішнім ризикам, котрі можуть завдати шкоди Новій Зеландії або її цінним активам.

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

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

Процес оцінювання ризиків не має визначеного бюджету.

На основі результатів Національної оцінки ризиків у 2019 р. Нова Зеландія розробила **Національну стратегію протидії лихам і надзвичайним ситуаціям** (*англ.* National Disaster Resilience Strategy)¹⁶, яка є планом імплементації Сендайської рамкової програми скорочення ризиків лих (*англ.* Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)¹⁷. У рамках Національної оцінки ризиків було визначено Національний профіль ризиків, ключові ризики, уразливості та ширші «системні тенденції», які враховані у цій 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 но-

¹⁶National Disaster Resilience Strategy 2019. URL: <https://www.civildefence.govt.nz/assets/Uploads/publications/National-Disaster-Resilience-Strategy/National-Disaster-Resilience-Strategy-10-April-2019.pdf>

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

возеландців. Уряд має і надалі управляти ризиками, посилювати стійкість країни, бути готовим реагувати на надзвичайні ситуації, забезпечувати відновлення, сприяючи в цьому громадянам і спільнотам, а саме:

1) визначати сценарії розвитку ризиків (у т. ч. складники 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, у т. ч. здатність їх оцінювати та управляти ними;

4) усувати недоліки в державній політиці щодо зниження ризиків;

5) забезпечувати проведення політики, спрямованої на інформування громадськості про існуючі ризики та попередження появи нових;

6) забезпечувати розвиток та вдосконалення механізмів забезпечення стійкості держави.

Загальна інформація про ризики та загрози є доступною для громадськості, центральних та місцевих органів влади, а також науково-дослідних установ та інститутів (за винятком окремих даних, які мають гриф секретності). Уряд НЗ прагне бути максимально відкритим для широкої громадськості. Для її інформування застосовується незасекречена відредагована версія Національного профілю ризиків «Орієнтовні національні ризики» 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 мають тісні зв'язки з галузевими колегами, промисловими партнерами чи неурядовими установами, надають 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 національного оцінювання ризиків, та їх урахування під час аналізу нових даних у рамках нового циклу оцінювання. Проблемним питанням при цьому є плінність 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 Нової Зеландії визначає переваги та недоліки процесу оцінювання 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 оцінювання ризиків різні заінтересовані сторони. Нова Зеландія спроможна адекватно оцінювати ситуацію та вирішувати виявлені проблеми. Проте слабкістю є тенденція недооцінювати невизначеність, складність і неоднозначність ризиків. Крім того, найсерйозніші ризики є найменш відомими, а найгіршими виявляються ті, про які взагалі нічого не відомо. Зокрема, про це свідчать останні події, пов'язані зі спалахом пандемії коронавірусу COVID-19.

2. РОЗБУДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ ЗАГРОЗ В УКРАЇНІ

2.1. *Методологічні засади*

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

Методологія оцінювання ризиків у різних країнах неоднакова. За результатами дослідження кращих світових практик, у цій сфері можна виокремити кілька *основних етапів* відповідної роботи.

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

Для цього застосовуються два основні підходи.

Перший передбачає оцінювання всіх існуючих загроз за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. Зазвичай 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, економічної, соціальної, суспільно-політичної, екологічної тощо) за визначеними критеріями (індикаторами) у динаміці. Критерії відбору в кожній країні можуть бути різними. Певні країни визначають сфери національної безпеки, у яких постійний моніторинг та аналіз ризиків є обов'язковими.

Це дозволяє виявити небезпечні тенденції, наближення індикаторів до критичної межі, а також звузити перелік ризиків для по-

дальшого аналізу за критеріями ймовірності й тяжкості наслідків. При цьому рівень суб'єктивізму може бути дещо нижчим, оскільки, крім експертних оцінок, використовуються статистичні показники.

Для оцінювання та порівняння ризиків і загроз використовуються різні логарифмічні шкали і спеціальні методи досліджень. Це дає змогу визначити спектр загроз, які потребують найбільшої уваги та мають найвищу ймовірність настання і найтяжчі наслідки. Крім того, для подальшого аналізу й розробки сценарних прогнозів до отриманого переліку можуть бути включені ризики, які спричиняють найбільший негативний вплив, але є малоймовірними, 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, котрі 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 процесу оцінювання 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 незіставність оцінок, отриманих неоднаковими методами (наприклад, кількісними та якісними).

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

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

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

Необхідно визначити межу допустимого для держави та суспільства ризику. Для цього встановлюються основні цілі захи-

сту в розрізі різних цільових груп. Зокрема, для населення такими цілями можуть бути збереження життя, здоров'я, особистого майна тощо. Відповідно, для оцінювання наслідків загроз мають використовуватися такі показники, як-от: можлива кількість поранених, загиблих або тих, хто потребує переселення, у результаті надзвичайної або кризової ситуації, поширення небезпечних хвороб, матеріальні та фінансові збитки тощо. Для держави основними цілями захисту може бути забезпечення виконання суспільно важливих функцій: забезпечення територіальної цілісності й державного суверенітету, економічної стабільності й сталого розвитку, громадської безпеки, безперебійного урядування, постачання питної води, продуктів харчування, енергоресурсів тощо. Отже, для оцінювання наслідків загроз мають використовуватися певні показники. Наприклад, можливість втрати території, розгортання деструктивних процесів у суспільстві, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, економічні втрати тощо.

Критерії розподілу ризиків за наслідками в різних країнах можуть відрізнятися. Так, об'єкти впливу можуть розглядатися не лише в розрізі держави та населення, а 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 методів порівняльного аналізу може бути проведене ранжування сценарних прогнозів. Для цього можуть використовуватися різні критерії та припущення. Після ранжування пріоритетні сценарні прогнози розглядаються у трьох варіантах: оптимістичному, песимістичному та оптимальному. При цьому враховується межа 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 цьому етапі аналізу буває важко уникнути ризику суб'єктивізму, оскільки прогнозні сценарії розробляються експертами, виходячи з рівня їхнього професіоналізму і власного життєвого досвіду. Крім того, існує певний ступінь невизначеності щодо майбутнього в цілому. На це, здійснюючи

власні оцінювання ризиків, звертають увагу, зокрема, Норвегія, Канада, Швеція.

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.

Загальні рекомендації щодо оцінювання та керування ризиком містяться у відповідних міжнародних стандартах ISO. В Україні діють адаптовані деякі з цих стандартів, зокрема ДСТУ ІЕС/ISO 31010:2013. Проте слід урахувувати, що вони містять загальні рекомендації та не виключають можливості подальшого розвитку й уточнення їх положень для різних галузей.

3. Оцінка спроможностей, виявлення уразливостей

У деяких країнах оцінювання 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. Оцінювати такі спроможності доцільно під час або за результатами оглядів сектору безпеки і оборони та окремих безпекових складників, у т. ч. в контексті забезпечення безперервності критично важливих функцій держави, належної організації кризового менеджменту тощо.

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

Ужиття необхідних запобіжних заходів має також урахувуватися під час розроблення та порівняння сценарних прогнозів, зокрема як поправочний коефіцієнт.

Слід зауважити, що наявні нині можливості оцінювання ризиків та порівняння їх зі спроможностями держави та суспільства щодо протидії цим ризикам практично не використовуються країнами для розроблення фінансових стратегій протидії надзвичайним і кризовим ситуаціям.

4. Комплексне картографування, геопросторова підтримка (geospatial support)

Сучасним високотехнологічним методом оцінювання безпекової ситуації та виявлення загроз є аналіз геопросторових даних. Він дає можливість поєднувати існуючі в державі бази даних (метеорологічну, геологічну, інфраструктурну, медичну тощо) у єдину географічну інформаційну систему, яка діє в режимі реального часу і дозволяє робити прогнози на основі зібраних даних. Загальна оперативна картина встановлюється на основі збирання інформації, її сортування та узагальнення. Здійснюється відповідний її супровід. Інформація про розвиток ситуації надається 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 дає змогу проводити аналіз багатьох ризиків і загроз у просторі та часі, урахувати їх взаємовпливи, порівнювати з наявними спроможностями. Це підвищує ефективність міжвідомчої співпраці, усуває дублювання в роботі, створює умови для прийняття рішень на основі реальних даних.

Наприклад, існуюча у США платформа геопросторових даних охоплює основні масиви даних, до яких належать:

- статичні дані, що стосуються соціально-економічної географії, розподілу 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, розповсюдження небезпечних хвороб або речовин тощо), результати польових досліджень (особовий склад, сили та засоби тощо).

При цьому проблемними питаннями в роботі геопросторової системи можуть бути труднощі щодо інтеграції різних баз даних та інформаційних систем, забезпечення кібербезпеки та захисту інформації, управління даними, їх зберігання, методів обробки, забезпечення спільного доступу до відповідної інформаційної системи, її технічного супроводження тощо.

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

5. Поширення результатів оцінювання ризиків, візуалізація

Частіше за все комплексний звіт про виявлені загрози, можливі сценарії розвитку кризових ситуацій та їхні наслідки (або його більша частина) визнається конфіденційним і не підлягає оприлюдненню. Як правило, провідна організація веде також публічний реєстр ризиків. У ньому в простій і доступній формі роз'яснюється громадянам, з якими небезпеками вони можуть стикнутися в повсякденному житті, які вони можуть мати прояви та 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 на інших країн. Це дає змогу підвищити рівень обізнаності населення із характером і проявами основних загроз і небезпек, а також ступінь готовності до необхідного реагування.

6. Моніторинг і повторне оцінювання ризиків з урахуванням отриманого досвіду (*lessons learned*)

Результати оцінювання ризиків і загроз мають періодично переглядатися й оновлюватися. У більшості країн, які досліджувалися, така періодичність становить 1–5 років.

Серед основних проблемних питань створення національної системи оцінювання 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 та проведення аудиту спроможностей, ресурсні обмеження, відсутність політичної волі для запровадження такої системи тощо.

Звернемо увагу на найпоширеніші **методи досліджень**, які застосовуються в національних системах оцінювання ризиків і загроз.

Статистичне моделювання навколишнього середовища, що дає можливість за допомогою:

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

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

Зокрема, досліджуються характеристики минулих стихійних лих, які мають властивість циклічного повторення, зіставляються з характеристиками сучасного розвитку безпекового середовища; моделюються комбінації прояву ризиків надзвичайних ситуацій. На цій основі також формується кількісна оцінка прогнозованих наслідків цих стихійних лих у разі їх повторення (фінансові збитки, масштабність руйнування інфраструктури, людські втрати тощо).

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 та непередбачуваного характеру їх виникнення. Формуються цифрові каталоги змодельованих катастроф, що містять опис сценаріїв розвитку надзвичайних ситуацій та числові показники наслідків. Розробляються серії сценаріїв прояву ризиків надзвичайних ситуацій, визначених як пріоритетні.

Цей методологічний підхід заснований на *теорії ймовірності та математичній статистиці*.

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

Беручи до уваги те, що забезпечення національної стійкості – один із пріоритетів державної політики України на сучасному етапі, актуальним питанням є створення національної системи оцінювання ризиків і загроз як елемента системи забезпечення національної стійкості.

Ця система має стати ефективним інструментом прийняття рішень у сфері національної безпеки та кризового управління, важливим елементом стратегічного планування, сприятиме підвищенню рівня готовності держави та 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.

Слід зазначити, що завдання щодо запровадження регулярного проведення багаторівневого національного оцінювання ризиків і загроз у сфері національної безпеки визначено одним з пріоритетних у рамках Цілі 1.6.4 «Забезпечення національної стійкості здійснюється на постійній основі» Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2020 р. № 203. Дослідження ризиків і загроз не повинно бути самоціллю зазначеної системи. У фокусі мають перебувати питання забезпечення ефективного реагування на виявлені та змодельовані загрози. Головною метою національної системи оцінювання ризиків і загроз 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 та запровадження єдиної методології оцінювання ризиків і загроз національній безпеці має надзвичайно важливе значення, оскільки це дозволить здійснювати порівняння та пріоритизацію загроз та їх наслідків у різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв.

Повноцінна система, про яку йдеться, не повинна обмежуватися лише оцінками ризиків і загроз національній безпеці, а обов'язково має охоплювати оцінювання спроможностей, необхідних для ефективного реагування на загрози на різних етапах розгортання кризової ситуації. В Україні оцінювання спроможностей може здійснюватися на основі результатів комплексного та окремих оглядів сектору безпеки і оборони, а також шляхом запровадження процедур самооцінювання (див. п. 2.4).

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

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

Зважаючи на 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 системи оцінювання ризиків і загроз, координація дій її учасників та інші відповідні функції мають бути покладені на Центр оцінювання загроз національній безпеці України, про який ітиметься далі.

2.2. Організаційне забезпечення

Ефективність функціонування національної системи оцінювання ризиків і загроз залежить від належного правового та 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 оцінювання ризиків і загроз та ведення національного реєстру ризиків. Також спеціальними нормативно-правовими актами встановлюються повноваження, відповідальність і підзвітність органів державної та місцевої влади, установ і організацій, задіяних у цьому процесі.

У той же час, трапляється і неформальний підхід до організації оцінювання ризиків у державі. Наприклад, у Швейцарії надання необхідної для аналізу інформації та висновків центральному уряду від галузевих і регіональних органів влади здійснюється в 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 та стійкості.

У більшості країн уряд визначає загальний порядок проведення національного оцінювання ризиків і загроз, контролює від-

повідний процес, встановлює режим доступу до результатів цієї роботи. Провідну роль у 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 засвідчує світовий досвід, найбільш ефективними є багаторівневі системи оцінювання ризиків і загроз, коли відповідний аналіз проводиться як на національному, так і на регіональному та/або місцевому рівні. Подібна 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 та державної влади в регіонах, громадах, регіональних наукових установ та організацій та ін. Такі регіональні мережі формують реєстри регіональних загроз, користуючись наявними рекомендаціями та результатами проведеного оцінювання на національному рівні. Зокрема, у Великій Британії до відповідної роботи долучається мережа місцевих форумів стійкості (local resilience forums), у Королівстві Нідерландів – округи безпеки.

В Україні у нинішній період різні міністерства та відомства здійснюють оцінювання загроз згідно зі сферами своєї відповідальності, використовуючи при цьому власні методи, критерії та підходи. Основною проблемою є те, що отримані таким чином результати оцінювання складно, а подеколи й не можливо порівняти. Це унеможлиблює об'єктивне ранжування загроз, розуміння 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 та ефективності реагування на загрози на різних етапах їх реалізації відбувається з великою часткою суб'єктивізму. Також це суттєво ускладнює розроблення й упровадження 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 стосовно оцінювання загроз і виявлення уразливостей.

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

Ця система має стати елементом стратегічного планування та 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, ведення Національного реєстру загроз мають бути покладені на **Центр оцінювання 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 в рамках циклу підготовки й реалізації Стратегії національної безпеки України.

Важливим завданням Центру має стати підготовка щорічних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України. Один раз на п'ять років слід розробляти комплексний звіт про результати оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей. Цей документ має стати основою для розробки нової редакції Стратегії національної безпеки України або уточнення її окремих положень.

Крім цього, *основними завданнями Центру* доцільно визначити такі:

- стратегічний аналіз безпекового середовища, виявлення, оцінювання та ранжування поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України; визначення та оцінювання їх наслідків у розрізі різних цільових груп; розроблення сценарних

прогнозів щодо реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій; визначення типових груп поточних і прогнозованих загроз;

- визначення довгострокових тенденцій розвитку глобального й регіонального безпекового середовища та їх впливу на національну безпеку і сталий розвиток України;
- накопичення й обробка інформації, необхідної для оцінювання 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 оцінювання загроз у межах своєї компетенції;
- надання методичної допомоги органам місцевої влади щодо організації діяльності з оцінювання загроз і спроможностей.

За результатами проведеного оцінювання мають розроблятися пропозиції щодо:

- пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки;
- цілей, основних напрямів і завдань державної політики у сфері національної безпеки;
- напрямів і 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 та кризові ситуації на різних етапах.

Такі пропозиції мають вноситися в установленому порядку Президентові України, РНБО.

Один раз на п'ять років необхідно на основі отриманої від уповноважених державних органів інформації щодо результатів комплексного огляду сектору безпеки і оборони й окремих огля-

дів аналізувати відповідність наявних спроможностей виявленим загрозам і прогнозним сценаріям їх реалізації і розвитку кризових ситуацій, а також виявлення уразливостей і визначення потреб щодо посилення спроможностей.

Крім зазначених, до завдань Центру мають увійти такі:

- проведення періодичного перегляду оцінок поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей;
- оприлюднення результатів оцінювання загроз національній безпеці України в частині інформації, яка не містить державної таємниці;
- дослідження та узагальнення міжнародного досвіду у сфері виявлення; оцінювання й ранжування поточних і прогнозованих загроз національній безпеці, визначення й оцінювання їх наслідків; розроблення 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 ін.

На Центр також має бути покладене завдання щодо формування, ведення та періодичного оновлення **Національного реєстру загроз** (далі – Реєстр) як публічно доступної версії результатів оцінювання загроз національній безпеці України.

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

- загальний огляд безпекового середовища України, зокрема поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- опис основних типів надзвичайних і кризових ситуацій, які можуть мати прояв протягом наступних п'яти років, їх характеристик і можливих наслідків;
- опис визначених законодавством механізмів і процедур реагування на надзвичайні та кризові ситуації; перелік відповідальних органів державної влади, їх контактні телефони, вебсайти; рекомендації населенню щодо дій у певній надзвичайній або кризовій ситуації;
- основні положення методики проведення оцінювання ризиків.

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

- формувати мережу аналітиків з питань стратегічного аналізу безпекового середовища та оцінювання загроз шляхом залучення до роботи представників органів державної та місцевої влади, наукових установ, підприємств, недержавних організацій, незалежних експертів;
- запитувати й 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, включно й урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;
- організовувати проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських та інших робіт у сфері стратегічного аналізу безпекового середовища; забезпечувати виявлення, оцінювання й ранжування поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України, визначення й оцінювання їх наслідків у розрізі різних цільових груп, розроблення сценарних прогнозів щодо реалізації загроз і розвитку кризової ситуації; оцінювати стан 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 із державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями;
- організовувати 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 оцінювання.

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

Оцінювання загроз у визначених сферах відповідальності мають безпосередньо 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 та ведення Національного реєстру загроз, тощо.

Визначення сфер національної безпеки, у рамках яких необхідно оцінювати загрози, а також розподіл відповідальності між задіяними міністерствами та відомствами щодо надання таких оцінок мають стати одними з визначальних елементів загальної методики проведення оцінювання загроз.

Ураховуючи зазначені функції Центру, найбільш ефективним вбачається його функціонування при Раді національної безпеки і оборони України, що на поточний момент може бути реалізовано у такий спосіб:

- 1) утворення Центру як окремого робочого органу РНБО;
- 2) виконання функцій Центру Головним ситуаційним центром України з його комплексним реформуванням і перетворенням на 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 в собі Центр оцінювання загроз національній безпеці України, Головний ситуаційний центр України, Центр стійкості критичної інфраструктури. Штат такої структури має формуватися з провідних експертів у сфері стратегічного аналізу та оцінювання загроз. Такий підхід дозволить об'єднати технічну та аналітичну складові у системі стратегічного аналізу і планування.

Рішення РНБО «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України» від 25 січня 2015 р., уведене в дію Указом Президента України від 28.02.2015 р. № 115, передбачало створення та забезпечення Апаратом РНБО функці-

онування 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 та моделювання кризових ситуації, раннього попередження та інші, притаманні відповідним структурам розвинених країн, і потребує комплексного реформування. У разі покладання на Головний ситуаційний центр України функцій Центру оцінювання загроз національній безпеці України, він має бути перетворений на робочий орган РНБО. Раніше створені технічні спроможності необхідно доповнити аналітичною складовою, яка визначатиме основні завдання для опрацювання в 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 органів виконавчої влади, державних інституцій, наукових установ. Йдеться, зокрема, про Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, Службу зовнішньої розвідки України, Головне управління розвідки Міністерства оборони України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну міграційну службу України, Державну службу фінансового моніторингу України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство енергетики, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство фінансів України, Національний банк України, а також Національний інститут стратегічних досліджень, Державну установу «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». До цього переліку можуть увійти й інші органи державної влади та наукові установи.

Ураховуючи те, що безпосереднє оцінювання 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 визначених завдань у сфері оцінювання 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 оцінювання загроз, цільові робочі та експертні групи, організовувати наради, проводити інші комунікативні заходи тощо.

Керівником Центру за посадою може бути Перший заступник (заступник) Секретаря РНБО України, до компетенції якого згідно із розподілом обов'язків віднесені питання розбудови національної системи стійкості¹⁸.

Керівник Центру має бути наділений такими повноваженнями: 1) здійснення керівництва діяльністю Центру, визначення порядку його роботи, скликання засідань Центру та головування на них; 2) затвердження:

- складу робочих та експертних груп у разі їх створення;
- методології проведення оцінювання загроз національній безпеці України та їх наслідків, ранжування і пріоритизації загроз, розроблення прогнозних сценаріїв реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій;
- методології проведення оцінювання спроможностей щодо запобігання, забезпечення готовності, реагування, мінімізації та ліквідації наслідків дії загрози на основі результатів проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони та окремих оглядів;
- проекту щорічного звіту про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- проекту комплексного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей за підсумками обговорення звіту на засіданні Центру;

¹⁸ Відповідно до Положення про Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України, затвердженого Указом Президента України від 30.10.2019 р. № 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.

- структури, формату, порядку ведення Національно реєстру загроз;
- структури і форми звітів щодо результатів оцінювання, які готуються Центром.

Крім цього, керівник Центру повинен:

1) визначати завдання членам Центру щодо забезпечення підготовки щорічного та комплексного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей, здійснювати контроль за їх виконанням;

2) приймати рішення про оприлюднення результатів оцінювання загроз національній безпеці України в частині інформації, яка не містить державної таємниці;

3) представляти Центр у відносинах з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, у т. ч. міжнародними, а також громадськими об'єднаннями.

Керівник Центру повинен призначатися на посаду 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 компетенції 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, оцінювання загроз.

Секретар Центру має бути наділений досить широкими повноваженнями. Зокрема, до них доцільно віднести:

- забезпечення (із використанням можливостей Головного ситуаційного центру України) процесів накопичення, узагальнення та обробки інформації, отриманої від членів Центру, інших міністерств, відомств, установ, підприємств і організацій, що необхідна для проведення оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей, а також підготовки щорічного та комплексного звітів;

- узагальнення пропозицій щодо формування протоколів узгоджених дій стосовно реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розгортання;
- ведення і періодичне оновлення Національного реєстру загроз.

Також секретар Центру повинен:

- 1) готувати та подавати 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;
- 2) координувати роботу створених робочих та експертних груп;
- 3) забезпечувати підготовку та подання на розгляд керівникові Центру, а також обговорення на засіданні Центру проєктів щорічного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України, а також комплексного звіту про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей;
- 4) інформувати керівника Центру про стан виконання рішень, прийнятих Центром;
- 5) виносити на розгляд керівника Центру пропозиції щодо удосконалення роботи Центру;
- 6) виконувати за дорученням керівника Центру інші завдання.

Повноваження *членів Центру* повинні охоплювати передусім питання забезпечення за визначеною методологією відповідно до встановленої сфери відповідальності, що стосуються:

- проведення оцінювання 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 й 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 й розвитку кризових ситуацій, виявлення уразливостей та визначення потреби щодо посилення спроможностей;
- розроблення пропозицій щодо формування протоколів узгоджених дій стосовно реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розгортання.

Члени Центру можуть ініціювати за потреби:

- отримання від міністерств, відомств, установ, організацій, підприємств статистичної, аналітичної та іншої інформації, необхідної для оцінювання загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей;
- створення робочих та експертних груп за профілем своєї діяльності;
- проведення комунікативних заходів.

Також члени Центру повинні надавати у визначеному порядку та у встановлені строки, у т. ч. в режимі віддаленого доступу з дотриманням вимог законодавства щодо захисту інформації з обмеженим доступом:

а) інформацію для формування та оновлення Національного реєстру загроз;

б) результати оцінювання загроз національній безпеці України.

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

- розроблення єдиної комплексної методології проведення оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та їх наслідків, ранжування і пріоритизації загроз, підготовки прогнозних сценаріїв реалізації загроз і розвитку кризових ситуацій;
- розроблення єдиної комплексної методології проведення оцінювання 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; розроблення відповідної методики;
- моніторинг дотримання затвердженої методики всіма органами державної та місцевої влади, а також установами, організаціями та експертами, залученими до надання відповідних оцінок;
- проведення експертизи проекту щорічного звіту про результати оцінювання поточних і прогнозованих загроз національній безпеці України та комплексного звіту про результати оцінювання поточних і 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 та форми звітів щодо результатів оцінювання, яке готується 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 оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стану відповідних спроможностей. Такий підхід має забезпечити об'єктивність і неупередженість під час проведення експертизи отриманих результатів і проєктів підготовлених звітів. Існування такої групи з відповідними повноваженнями має забезпечити необхідний баланс між наукою та цілями державного управління.

Основною формою роботи Центру мають бути засідання, які проводяться під головуванням керівника Центру за потреби, але не рідше ніж один раз у квартал. Варто 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 голосуючого на засіданні має бути вирішальним. Якщо член Центру не згодний із прийнятим рішенням, він повинен мати право викласти у письмовій формі окрему думку, що додаватиметься до протоколу засідання. Прийняті Центром рішення слід оформлювати протоколом, який підписують головуючий на засіданні й секретар 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 вітчизняних чи іноземних експертів, 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 в 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 багаторівневої системи оцінювання загроз у сфері національної безпеки варто здійснювати кількома етапами.

На *першому етапі* доцільно запровадити:

- проведення на постійній основі щорічного оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України як елемента стратегічного планування та розбудови національної стійкості;
- підготовку щорічних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- здійснення оцінювання 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 (один раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основу для розробки проєкту Стратегії національної безпеки України.

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

На *другому етапі* доцільно:

- сформулювати постійно діючі регіональні формати міжвідомчої взаємодії з питань забезпечення безпеки регіонів (регіональні

центри безпеки), до повноважень яких входить, зокрема, формування регіональних реєстрів загроз;

- Центру оцінювання загроз національній безпеці України організувати й провести навчання для представників регіонів щодо методології та організації процесу оцінювання загроз, а також встановити надійні комунікації з регіональними центрами безпеки.

На *третьому етапі* необхідно запровадити:

- підготовку періодичних регіональних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз;
- регіональні реєстри загроз.

Слід зауважити, що Річною національною програмою під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік, яка була затверджена Указом Президента України від 26.05.2020 р. № 203, визначено кінцевий термін виконання завдання щодо законодавчого закріплення регулярного проведення багаторівневого національного оцінювання ризиків і загроз у сфері національної безпеки та визначення державного органу, який забезпечуватиме ведення Національного реєстру загроз – 2021 рік.

2.3. Нормативно-правове забезпечення

Організаційні та правові аспекти функціонування національної системи оцінювання 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 оцінювання 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 та комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням у рамках коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть утворюватися міжвідомчі комісії, робочі та консультативні орга-

ни. Функції та повноваження цих органів визначаються окремими положеннями, які затверджує Президент України.

Діяльність Центру має бути спрямована на опрацювання та комплексне вирішення проблем щодо оцінювання загроз національній безпеці, які мають міжгалузевий характер, а також забезпечення науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності РНБО України у сфері стратегічного планування, підготовки пропозицій Президентові України стосовно реалізації засад внутрішньої та 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 проєктів відповідних стратегічних і програмних документів тощо. При цьому має бути забезпечено координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та інших учасників процесів оцінювання загроз національній безпеці України.

Функціонування Центру безпосередньо спрямовуватиметься на забезпечення й 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 та у світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України.

Проєкт рішення РНБО України про створення Центру оцінювання 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 згідно з частиною 2 статті 14 зазначеного Закону окремим указом Президента України має бути затверджене Положення про Центр оцінювання загроз національній безпеці України.

У своїй діяльності Центр має керуватися Конституцією та законами України, актами Президента України, Положенням про Центр, іншими актами законодавства України. Розробка проектів указів Президента України щодо утворення Центру оцінювання загроз національній безпеці України має відбуватися з урахуванням вимог Указу Президента України від 15.11.2006 р. № 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 щорічного оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України на постійній основі як елементу стратегічного планування та розбудови національної стійкості;
- запровадження щорічних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- здійснення оцінювання 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 (один раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України і стан відповідних спроможностей як основи для розроблення проекту Стратегії національної безпеки України;
- утворення Центру оцінювання загроз національній безпеці України як робочого органу РНБО або покладання його функцій на Головний ситуаційний центр України з реформуванням і перетворенням останнього на робочий орган РНБО;

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

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

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

Концепція нормативно-правового забезпечення запровадження національної системи оцінювання ризиків і загроз викладена в *Додатку 1*.

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

Ситуація з поширенням коронавірусної хвороби (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 пандемії коронавірусу 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 та 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 на загрозу 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. стосовно проведення комплексного оцінювання впливу загрози та відповідних заходів реагування на різні сфери національної безпеки, моніторингу ефективності заходів реагування тощо.

Як переконує набутий досвід, розвиток кризового менеджменту є важливим, але не виключним елементом розбудови національної стійкості. Серед семи базових рекомендацій НАТО щодо стійкості, які мають відношення передусім до забезпечення цивільної готовності, передбачена здатність надати допомогу великій кількості постраждалих. Проте низка держав – членів цієї організації, маючи досить розвинені системи кризового менеджменту, зіткнулася зі значними труднощами під час протидії поширенню коронавірусу COVID-19, у т. ч. щодо забезпечення лікування й госпіталізації 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 та 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 та суспільна стійкість, а також стійкість громад. Крім того, реалізація антикризових захо-

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

дів має враховувати всі можливі наслідки, *навіть і ті, що можуть виникнути в результаті їх запровадження*. Важливе значення має ефективна координація відповідної діяльності та взаємодія між центральними й регіональними органами влади, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Також актуалізується роль комплексної багаторівневої системи оцінювання 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 із урахуванням рекомендацій з цих питань, наданих ООН, ОЕСР, НАТО та іншими провідними міжнародними організаціями, пропонується такий загальний *алгоритм дій* щодо визначення міністерствами та відомствами шляхів розбудови стійкості в різних галузях.

1. Аналіз безпекової ситуації (вхідної інформації):

- порівняння основних показників стану безпеки в галузі з їхніми критичними значеннями;
- визначення загального контексту ситуації;
- визначення небезпечних тенденцій, у т. ч. в довгостроковій перспективі;
- ідентифікація та оцінка загроз, у т. ч. щодо їх проявів, наслідків і впливу на галузь, окремі цільові групи, інші галузі;
- визначення чинників негативного впливу на галузь і посилення впливу виявленої загрози.

Для оцінювання наслідків впливу загроз рекомендується брати до уваги такі *основні групи*:

- фізичні об'єкти (житлові, адміністративні будівлі, мережі тощо);
- людський капітал (життя, здоров'я, добробут населення);
- економічні та фінансові ресурси;
- довкілля (природні ресурси, екологічну ситуацію тощо);
- соціальний і політичний капітал (формальні та неформальні соціальні зв'язки й мережі, системи управління, політичні інститути, мир і безпеку тощо).

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

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

Для оцінювання та аналізу загроз у галузі (сфері відповідальності) рекомендується застосовувати *основні критерії*:

- індикатори (показники) стану галузевої безпеки;
- ймовірність реалізації загрози;
- масштаб і тяжкість 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 оцінювання:

- надійність (наявність необхідних ресурсів, урегульованість правових та організаційних аспектів діяльності, поширення необхідних знань і навичок серед суб'єктів реагування, проведення тренувань, вжиття заходів щодо запобігання загрози 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 їхні працівники, тимчасово переміщені особи, розміщені медичні заклади та постраждалі. Крім того, оцінюють надійність кіберзахисту і систем зв'язку; захищеність систем зберігання та передачі даних, умови для роботи в дистанційному режимі, у т. ч. з урахуванням необ-

хідності захисту інформації з обмеженим доступом; альтернативні маршрути 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 в 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 дає можливість виявити уразливості галузі до певних видів загроз. Завчасне проведення відповідного аналізу уможливило розроблення плану 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, 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 в посткризовий період

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

Отже, як бачимо, запропонований алгоритм починається з аналізу вхідних даних, які в умовах розгортання кризової ситуації можуть бути неоднаковими для різних галузей. Так, в умовах пандемії коронавірусу 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 та 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 в різних галузях є потреба проводити періодичні огляди шляхом самооцінювання, у яких братимуть участь передусім органи державної влади. Отримана інформація має узагальнюватись та аналізуватись уповноваженими підрозділами Секретаріату Кабінету Міністрів України та Апарату РНБО України, зокрема Центром оцінювання загроз національній безпеці України, для розробки і прийняття рішень.

Рекомендований перелік запитань для проведення органами виконавчої влади самооцінювання 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 урахувувати, що оцінювання стійкості суспільства, громад, об'єктів критичної інфраструктури, організацій, бізнесу має певні особливості. Відповідно, для проведення самооцінювання в цих випадках доцільно складати окремі переліки запитань.

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

- громадяни усвідомлюють всі загрози, які можуть настати і вплинути на їхнє життя;
- громадяни використовують усі наявні навички, знання й ресурси для підготовки до настання надзвичайної події, під час її впливу та 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 та дій, які підвищують рівень індивідуальної стійкості, діляться своїм досвідом і позитивними практиками з іншими громадами;
- члени громади залучені до процесу прийняття рішень, заінтересовані в 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 оцінювання ризиків і загроз існують у багатьох країнах. Вони – важливий елемент стратегічного аналізу та планування. Методологічне, організаційне і нормативно-правове забезпечення таких систем суттєво різняться.

Це зумовлено особливостями побудови та функціонування систем забезпечення національної безпеки країн і їх безпекового середовища, національними інтересами кожної із країн і цілями захисту цих інтересів, усталеною безпековою культурою та практикою, системою урядування тощо.

Загалом призначення таких систем – виявляти небезпечні тенденції та загрози для національної безпеки, а також уразливості в державі та суспільстві. Отримані результати та зроблені висновки стають основою для розробки заходів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і стійкості, проєктів 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 оцінювання ризиків і загроз побудовані на повному циклі, який охоплює такі процеси:

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

Ці процеси мають здійснюватися на постійній основі та в межах єдиного циклу з певною періодичністю. Усі вони

можуть відбуватись у рамках єдиної системи або відокремлено від безпосереднього оцінювання ризиків і загроз. У будь-якому випадку дослідження ризиків і загроз не є самоціллю відповідної системи, у фокусі мають перебувати питання забезпечення ефективного реагування на виявлені та змодельовані загрози.

Важливим елементом оцінювання 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 та кризові ситуації на різних етапах їх реалізації. Розробка й запровадження єдиної методології оцінювання ризиків і загроз національній безпеці дає можливість здійснювати порівняння та пріоритизацію загроз і їх наслідків у різних сферах на основі єдиних принципів і критеріїв.

Комплексна система оцінювання ризиків і загроз повинна охоплювати оцінку стану спроможностей, необхідних для ефективного реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розгортання. Це зумовлено 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, зокрема й удосконалення кризового менеджменту.

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

- *широкому*, але з обмеженим доступом – для органів державної влади, які уповноважені реагувати на виявлені та прогнозовані загрози;
- *скороченому публічному*, який 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 оцінювання.

Ефективність функціонування національної системи оцінювання ризиків і загроз залежить від належного правового та організаційного забезпечення відповідних процесів. Основним принципом організації такої системи є широка міжвідомча співпраця. У більшості країн визначається державний орган або установа, які відповідають за координацію діяльності у сфері оцінювання 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 ці системи мають функціонувати як на національному, так і на регіональному рівні. Такий підхід спричинений тим, що насамперед реагування має відбуватися на найнижчому рівні, безпосередньо біля джерела виникнення загрози. Отже, уповноважені регіональні представники та органи місцевої влади разом із населенням мають добре розуміти поточні й прогнозовані загрози та бути готовими до реагування на них. При цьому оцінювання загроз на національному рівні стає основою для відповідної роботи на регіональному або місцевому рівнях.

В Україні сьогодні різні міністерства та відомства здійснюють оцінювання загроз у сферах своєї відповідальності, використовуючи при цьому власні методи, критерії та підходи. Основною проблемою є те, що отримані таким чином результати оцінок складно, а подеколи й 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 оцінювання загроз і виявлення уразливостей.

Найявні 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 підтвердилось у випадку поширення в 2020 р. захворювання COVID-19.

Кризова ситуація, що виникла, виявила не лише в Україні, а 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 дають змогу 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 оцінювання 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 оцінювання загроз національній безпеці.

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

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

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

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

ДОДАТКИ

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

*Резнікова О. О.,
Войтовський К. Є.,
Лепіхов А. В.,*

КОНЦЕПЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ І ЗАГРОЗ

Проблеми, які потребують розв'язання

Національні системи оцінювання ризиків і загроз, які функціонують у багатьох розвинених країнах, є елементом стратегічного планування та аналізу. Вони сприяють підвищенню готовності держави та суспільства до реагування на загрози різного походження, оскільки уможливають розроблення універсальних протоколів реагування на надзвичайні та кризові ситуації.

В Україні на теперішній час різні міністерства й відомства здійснюють оцінювання 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 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 оцінювання загроз і виявлення уразливостей.

Основні проблеми, які потребують розв'язання:

- відсутність єдиної методології і методики проведення оцінювання 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 оцінювання 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 та аналізу, зокрема оцінювання загроз національній безпеці та стану відповідних спроможностей.

Створення національної системи оцінювання ризиків і загроз та утворення Центру оцінювання 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 цю 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 оцінювання ризиків і загроз, визначення основних напрямів і механізмів її формування, особливостей організаційного та методологічного забезпечення, а також порядку створення й функціонування Центру оцінювання загроз національній безпеці України, його повноважень, порядку залучення до його роботи наукових установ, недержавних організацій, незалежних вітчизняних та іноземних експертів, режиму доступу до результатів його роботи тощо.

Формування такої системи спрямоване на розвиток стратегічного планування та аналізу, підвищення рівня готовності держави

та 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 рр. За строками досягнення поставлених цілей завдання поділяються на такі види:

- 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 оцінювання ризиків і загроз, а також створення органу, відповідального за координацію відповідної діяльності.

На *першому етапі* необхідно здійснити:

- проведення щорічного оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України на постійній основі як елемента стратегічного планування та розбудови національної стійкості;
- підготовку щорічних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- оцінювання 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 (один раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основи для розроблення проекту Стратегії національної безпеки України;
- формування Центру оцінювання 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:

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

На *третьому етапі* необхідно запровадити:

- підготовку періодичних регіональних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз;
- регіональні реєстри загроз.

Шляхи та способи розв'язання проблем

Запровадження національної системи оцінювання 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 заінтересованих суб'єктів у сфері здійснення оцінювання загроз національній безпеці та стану спроможностей; підготовки відповідних звітів як основи для розроблення та прийняття стратегічних рішень і планування заходів у сфері національної безпеки;
- створення та забезпечення функціонування Центру оцінювання загроз національній безпеці України як робочого органу РНБО, визначення його завдань, повноважень, організації діяльності;
- налагодження взаємодії та обміну інформацією між суб'єктами, які оцінюють загрози національній безпеці та стан відповідних спроможностей;

- розроблення й упровадження єдиної методології оцінювання загроз національній безпеці та стану відповідних спроможностей;
- розроблення й упровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку.

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

1) рішення РНБО, яке передбачатиме, зокрема:

- проведення щорічного оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України на постійній основі як елемента стратегічного планування та розбудови національної стійкості;
- запровадження щорічних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України;
- здійснення оцінювання спроможностей щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці на основі результатів комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та окремих оглядів;
- запровадження періодичних (один раз на п'ять років) комплексних звітів про результати оцінювання поточних та прогнозованих загроз національній безпеці України та стан відповідних спроможностей як основи для підготовки проєкту Стратегії національної безпеки України;
- утворення Центру оцінювання загроз національній безпеці України як робочого органу РНБО або покладання його функцій на Головний ситуаційний центр України з перетворенням його на робочий орган РНБО;

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

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

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме розвитку системи стратегічного аналізу та планування, підвищенню рівня готовності органів державної і місцевої влади, а також населення до реагування на загрози, надзвичайні та 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 ефективнішому використанню ресурсів.

РЕКОМЕНДОВАНИЙ ПЕРЕЛІК ЗАПИТАНЬ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ САМООЦІНЮВАННЯ З ПИТАНЬ РОЗБУДОВИ ГАЛУЗЕВОЇ СТІЙКОСТІ

I. Аналіз безпекової ситуації

1. Які основні показники (індикатори) стану безпеки в галузі (сфері відповідальності)?
2. Чи виходять ці показники за межі критичних значень на поточний 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 в галузі (сфері відповідальності) тенденцію до погіршення? *(Так чи ні.)*
5. Які чинники можуть погіршити поточну ситуацію?
6. Яка загроза є найбільшою для галузі (сфери відповідальності)? *(У разі, якщо загроз більше ніж одна, розглянути пп. 7–11 у розрізі кожної загрози окремо.)*
7. Якими можуть бути найбільш масштабні негативні наслідки прояву загрози?
8. Які цільові групи/об'єкти є найбільш уразливими до впливу виявленої загрози?
9. Які чинники найбільш негативно впливають на здатність найуразливіших 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 та межі допустимих втрат у галузі (сфері відповідальності) у розрізі цільових груп/об'єктів? *(Так чи ні.)*

II. Аналіз спроможностей

(Відповіді на всі запитання розділу доцільно давати в розрізі окремих державних установ і підприємств, які підпорядковуються міністерству (відомству). Запитання 1–11 даються в розрізі кожної виявленої загрози окремо.)

Зазначте вид загрози _____

1. Оцініть достатність основних ресурсів для протидії виявленій загрозі:

	відповідає визначеній нормі	недостатньо	критично мало
людські			
матеріальні			
фінансові			

2. Чи існують не врегульовані правові питання в галузі (сфері відповідальності), які ускладнюють реагування на виявлену загрозу? (*Так чи ні.*)

Зазначте, які саме.

3. Чи існують не врегульовані організаційні питання в галузі (сфері відповідальності), які ускладнюють реагування на виявлену загрозу? (*Так чи ні.*)

Зазначте, які саме.

4. Чи проводилися навчання, тренування з питань реагування на різних етапах на виявлену загрозу або розвиток відповідної кризової ситуації? (*Так чи ні.*)

5. Чи добре розуміють усі задіяні суб'єкти реагування на виявлену загрозу порядок спільних дій та сферу своєї відповідальності? (*Так чи ні.*)

6. Визначте найбільш проблемні питання у сфері міжвідомчої взаємодії щодо протидії виявленій загрозі.

7. Чи добре поінформовано населення про можливість прояву загрози або настання кризової ситуації? (*Так чи ні.*)

8. Чи добре поінформовано населення про порядок дій у разі прояву загрози чи настання кризової ситуації? (*Так чи ні.*)

9. Чи налагоджені постійно діючі двосторонні канали комунікації між міністерством (відомством) та населенням з питань реагування на кризову ситуацію? (*Так чи ні.*)

10. Чи налагоджені постійно діючі двосторонні канали комунікації з питань взаємодії та реагування на кризову ситуацію між міністерством (відомством) та:

Додаток 2. Рекомендований перелік запитань для проведення...

	Так	Ні
іншими уповноваженими державними органами		
підвідомчими підприємствами, установами та організаціями		

11. Чи сформовані необхідні (нормативні) резерви основних ресурсів:

	Так	Ні
людських		
матеріальних		
фінансових		

12. Як швидко можуть бути задіяні додаткові (резервні) ресурси? *(Зазначте, протягом якого часу.)*

13. Чи визначені резервні приміщення, куди можуть бути тимчасово переміщені державні установи, стратегічні підприємства у разі унеможливлення користування основними? *(Так чи ні.)*

14. Чи існують альтернативні джерела живлення для електрообладнання державної установи, підприємства на випадок унеможливлення користування основними? *(Так чи ні.)*

15. Чи створено на випадок кризової ситуації мінімально необхідний резерв:

	Так	Ні
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? *(Так чи ні.)*

17. Як швидко можуть бути задіяні додаткові (резервні) потужності державної установи (підприємства)? *(Зазначте, протягом якого часу.)*

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

	Так	Ні
питною водою		
продуктами харчування		
електроенергією		

19. Чи визначені приміщення, де можуть бути розміщені:

	Так	Ні
тимчасово переміщені особи		
медичні заклади		
постраждали внаслідок кризової ситуації		

20. Чи забезпечують наявні системи зв'язку надійне та безпечне передавання важливої інформації? *(Так чи ні.)*

21. Чи забезпечують надійний рівень захисту наявні системи кібербезпеки? *(Так чи ні.)*

22. Чи мають працівники державної установи або підприємства для забезпечення роботи в дистанційному режимі:

	Так	Ні
мобільні технічні засоби для роботи з інформацією		
засоби цивільного зв'язку		
засоби захищеного зв'язку		
інші необхідні технічні засоби (зазначте, які саме)		

23. Чи створені умови для роботи працівників державної установи з інформацією із обмеженим доступом у дистанційному або іншому неформальному режимі? *(Так чи ні.)*

24. Чи визначений порядок екстреної евакуації:

	Так	Ні
населення		
стратегічних підприємств		
державних установ		

Додаток 2. Рекомендований перелік запитань для проведення...

25. Чи існують протоколи скоординованих дій у випадку настання кризової ситуації? (*Так чи ні.*)

26. Чи розроблені сценарні прогнози можливого розвитку кризової ситуації, а саме:

	Так	Ні
оптимістичний		
песимістичний		
оптимальний		

27. Чи розроблені альтернативні стратегії реагування на кризову ситуацію? (*Так чи ні.*)

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

Наукове видання

Ольга Олександрівна РЕЗНІКОВА
Костянтин Євгенович ВОЙТОВСЬКИЙ
Андрій Валерійович ЛЕПІХОВ

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

Аналітична доповідь

За загальною редакцією *О. О. Резнікової*

Відповідальна за випуск *Корецька І. О.*

Дизайн та верстка *Корецька І. О.*
Редагування *Карбовнича Т. В.*
Коректура *Карбовнича Т. В., Філіптова Т. М.*

Формат 60x90/₁₆. Ум. друк. арк. 5,25.
Наклад 200 прим.

Видання підготовлено до друку
в Національному інституті стратегічних досліджень
вул. Пирогова, 7А, Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
<http://www.niss.gov.ua>