КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Ситник Г.П., Таран Є.І., Паламарчук. Т.П., Заворітня Г.П.

РОЗРОБКА ПАСПОРТІВ ЗАГРОЗ ЄВРОПЕЙСЬКІЙ БЕЗПЕЦІ З УРАХУВАННЯМ ВПЛИВУ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

для підготовки здобувачів вищої освіти та державних службовців

у сфері публічного управління та національної безпеки

Методичні рекомендації

Київ – 2026

УДК 351.86 : 355.015] (4)(072)

Рекомендовано до друку вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
(протокол № 12 від 6 травня 2026 року)

Рецензенти:
Купрієнко Дмитро Анатолійович, доктор військових наук, професор, заступник начальника факультету (магістратури) з навчально-методичної роботи Факультету підготовки керівних кадрів Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького
Сальнікова Ольга Федорівна, доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри теорії та практики управління Київського політехнічного університету імені Ігоря Сікорського

Автори:

Ситник Григорій Петрович, доктор наук державного управління, професор;
Таран Євгеній Іванович, кандидат політичних наук, доцент;
Паламарчук Тетяна Петрівна, кандидат наук з державного управління, доцент;
Заворітня Галина Петрівна, кандидат політичних наук, доцент.

Ситник Г.П., Таран Є.І., Паламарчук. Т.П., Заворітня Г.П.
Розробка паспортів загроз європейській безпеці з урахуванням впливу російсько-української війни для підготовки здобувачів вищої освіти та держ.служб. у сфері публічного управління та національної безпеки : метод. рек. ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка. К.: 2026. 66 с.

В методичних рекомендаціях розкрито науково-методичний апарат розробки паспортів загроз європейській безпеці: концептуальну модель розвитку загроз, методику їх прогнозування, методику розробки паспортів вказаних загроз та їх використання при прийнятті управлінських рішень. Розкрито також теоретико-методологічні засади визначення ієрархії загроз національній безпеці європейських країн та наведено приклади розробки паспорту загроз для об'єктів критичної інфраструктури, зокрема, для аеропорту Жуляни (м. Київ).

Видання розраховане на наукових, науково-педагогічних працівників, теоретиків і практиків у сфері публічного управління та національної безпеки, громадських діячів, студентів, аспірантів та інших зацікавлених осіб.

ЗМІСТ

ВСТУП

Сучасне безпекове середовище характеризується зростанням рівня складності та непередбачуваності. Збройна агресія російської федерації проти України, що набула повномасштабного характеру з 24 лютого 2022 року, стала потужним каталізатором для переосмислення базових підходів до забезпечення глобальної та національної безпеки. Для демократичних країн Європи досвід України є унікальним практичним свідченням того, як система забезпечення національної безпеки функціонує в умовах реального збройного конфлікту. Разом з тим, загрози безпековому середовищу не вичерпуються лише традиційними воєнними загрозами. Зокрема, злочини терористичної спрямованості, у тому числі кібератаки, різноманітні гібридні операції, дезінформаційні кампанії, економічний тиск, глобальні кліматичні зміни та пандемії формують багатовимірний простір загроз. Адекватне реагування на них потребує використання системного науково обґрунтованого підходу щодо їх виявлення (ідентифікації), оцінки та розробки відповідних заходів, спрямованих на зниження їх рівня.

Визначальним елементом (складовою) вказаного підходу є розробка Паспорту загроз – структурованого аналітично-нормативного документу, що дозволяє систематизувати аналітичну роботу щодо виявлення (ідентифікації) та реагування на загрози. Йдеться передусім про їх джерела, масштаби, тенденції розвитку, механізми реагування. Досвід провідних країн світу, зокрема Великої Британії, Нідерландів та Франції, свідчить про те, що ефективне управління загрозами неможливе без формалізованої системи їх моніторингу та пріоритизації [15]. Аналіз їх досвіду дозволяє дійти висновку, що при формуванні та функціонуванні вказаних систем принципово важливим, як правило, є вирішення наступних взаємопов'язаних блоків проблемних питань:

1) комплексний аналіз сучасних підходів до моніторингу загроз європейській та національній безпеці;

2) розгляд підходів до моніторингу загроз у визначальних сферах життєдіяльності;

3) врахування методологічних засад дослідження системи державного управління забезпеченням національної безпеки;

4) виявлення та оцінки чинників формування національних інтересів та обґрунтування методики розробку Паспорту загроз національній безпеці;

5) підготовку рекомендацій щодо використання Паспорту загроз при прийнятті державно-управлінських рішень на національному та регіональному рівнях.

З огляду на викладене методологічну основу цих методичних рекомендацій становить системний підхід до аналізу безпекового середовища, що поєднує класичні концепції теорії національних інтересів із сучасними напрацюваннями вітчизняної школи державного управління національною безпекою та практикою стратегічного планування держав-членів НАТО і Європейського Союзу. Така міждисциплінарна основа дозволяє поєднати теоретичну глибину аналізу з практичною застосовністю запропонованого інструментарію реагування на загрози глобальній та національній безпеці, у тому числі в умовах воєнно-політичного конфлікту та подолання його наслідків (післявоєнного відновлення).

Методичні рекомендації адресовані здобувачам вищої освіти, державним службовцям, аналітикам органів публічного управління, а також фахівцям у сфері забезпечення національної безпеки. Вони можуть використовуватися як навчальний посібник, так і як практичний інструментарій для органів публічної влади при розробці та реалізації безпекової політики.

РОЗДІЛ 1
ОСНОВИ НАУКОВО-МЕТОДИЧНОГО АПАРАТУ РОЗРОБКИ ПАСПОРТІВ ЗАГРОЗ ЄВРОПЕЙСЬКІЙ БЕЗПЕЦІ

1.1. Концептуальна модель розвитку загроз національній безпеці європейських країн

Розробка концептуальної моделі розвитку загроз у справі забезпечення національної безпеки є частковим завданням, яке не може бути адекватно виконаним у відриві від системного бачення забезпечення національної безпеки у масштабах країни. Загрози не існують як такі без відносин та зв'язків, в яких знаходиться система, безпеку якої намагаються забезпечити. Вони з'являються, або кваліфікуються як такі, що в залежності від відносин цієї системи з відповідним середовищем, в якому реалізуються цінності, цілі, національні інтереси «цілого» системи (країни, суспільства, тощо).

Побудова системи захисту від загроз може здійснюватися двома основними шляхами:

перший – пошук, визначення загроз та реагування на них (реактивний – у західній термінології). Він передбачає відсутність внутрішніх програм розвитку та цілей, які реалізуються суб'єктом. Його діяльність побудована на ситуативному реагуванні на дії інших суб'єктів, з якими є певні зв'язки. Історичний досвід розпаду СРСР, коли його вдало примусили реагувати на дії потенціальних супротивників, що призвело до економічного краху, свідчить про ефективність цього шляху.

другий шлях – визначення своїх цілей та програм розвитку системи та їх реалізації з відповідним реагуванням на перепони (перешкоди, труднощі тощо), які можуть створювати відповідні загрози, або кваліфікуватися як такі. У даному випадку використовують певні критерії, які дозволяють адекватно

кваліфікувати вказані перепони як загрози та певною мірою уникати політичних спекуляцій при цьому і адекватно реагувати на них.

Таким чином розробка концептуальної моделі забезпечення національної безпеки та відповідного її реагування на загрози основним визначеним об'єктам (суспільство, особа, держава) є досить складним процесом та може включати наступні етапи роботи:

а) дослідження типології моделей та аналіз можливостей їх використання для аналізу та прогнозування загроз визначеним соціальним об'єктам;

б) визначення границі застосовності моделей при аналізі та прогнозуванні загроз соціальним об'єктам та можливостей використання отриманих даних в управлінських рішеннях;

в) розробка методологічних засобів побудови моделі аналізу та прогнозування загроз соціальним об'єктам у системі забезпечення національної безпеки;

г) обґрунтування форми, структури та функцій концептуальної моделі забезпечення національної безпеки як основного засобу аналізу та прогнозування розвитку загроз соціально значимим об'єктам;

д) розробка моделі забезпечення національної безпеки та реагування на загрози соціальним об'єктам.

Як відомо, реалізація національних інтересів відбувається у руслі процесів взаємодії держав на міжнародній арені, а також різних соціальних груп в кожній державі з використанням різноманітних інструментів (політичних, економічних та інших). В основі вказаних процесів протиборство та співпраця, що в цілому дозволяє розглядати їх як певний різновид боротьби за існування (змагання) від окремого індивіда (людини) до держави включно. Наприклад, у економічній сфері це змагання носить характер конкуренції, а в позаекономічних сферах – характер військово-політичного і культурно-інформаційного протиборства. При цьому форми,

зміст та спрямованість вказаного протиборства і співпраці визначаються національними інтересами.

Етимологічне й політико-правове значення терміну «національний інтерес» і його зв'язок з поняттям національної безпеки вимагає інтерпретації його змісту в сучасних умовах.

Як відомо, на думку Г. Моргентау, національний інтерес містить два основні елементи: центральний (постійний) та другорядний (мінливий), є детермінантою формування геополітики держави, адже він заснований на своєрідності географічного розташування держави та випливає з особливостей її економічного, політичного й культурного розвитку, а його основу визначає поєднання факторів: природа інтересу, який повинен бути захищений, політичне ото елементчення, раціональна необхідність, що обмежує вибір цілей і засобів для реалізації (досягнення) інтересу, тому другорядний (мінливий) його елемент є конкретною формою в якій національний інтерес реалізується у просторі та часі [19, с. 5–10].

Сучасна європейська цивілізація з огляду на значну різноманітність національно-культурних особливостей спирається на такі фундаментальні основи, як, зокрема ринковий тип господарювання, громадянське суспільство, розвинена демократія, правова держава, стирання різного роду національно-державних меж, різноманіття соціальних ініціатив. Тому національні інтереси України в першу чергу полягають у якнайшвидшому вибудовуванні її політичного та соціального життя відповідно до вказаної цивілізації, а це означає, що визначення та реалізації національних інтересів України мають бути зосереджені на її внутрішніх потребах розвитку.

На думку В. Кириченка національні інтереси – це «інтегральний вираз інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему. Вони поєднують інтереси кожної людини, суспільства в цілому. При цьому маються на увазі інтереси не взагалі громадян, які належать до даного суспільства, а кожного громадянина зокрема, інтереси національних, соціальних, політичних груп та інтереси держави» [14, с. 142].

В залежності від ступеня впливу на економічну, політичну, військову, науково-технічну та інші сфери функціонування держави національні інтереси можна класифікувати за ступенем важливості як життєво важливі, другорядні, критичні, а за ступенем стійкості – стратегічні, оперативні й тактичні. Тому для визначення національних інтересів завжди слід ураховувати економічні, історичні, соціально-політичні, географічні фактори. Національний інтерес є інтегральним вираженням інтересів усіх членів суспільства, які реалізуються через політичну систему. Саме тому національні інтереси виступають об'єднуючим фактором існування в державі представників різних етнічних груп, які пов'язують поліпшення умов свого соціального, політичного, культурного життя з українською державою.

Звідси випливає, що визначення національних інтересів (як тактичних, так і стратегічних) є ключовими для будь-якої держави, оскільки саме через ці інтереси та можливості їх забезпечення оцінюється рівень безпеки і захищеності як окремої людини, так суспільства і держави в цілому. Лише із цієї вихідної позиції можна формувати довгостроковий стратегічний курс державного будівництва та конкретну політику по його реалізації.

Таким чином, «національний інтерес» – основне, методологічно важливе поняття державної політики, що виражає найважливіші орієнтири розвитку нації, а також спрямованість дій усіх органів державної влади на благо українського народу. За обсягом воно значно ширше використовуваних на практиці у контексті так понять, як, зокрема «державні інтереси», «життєво важливі інтереси», «інтереси окремих етнічних спільнот» [16, с. 430].

Якщо коротко охарактеризувати національні інтереси в найважливіших сферах суспільної життєдіяльності, то першочергової уваги вимагають національні економічні інтереси, оскільки вони покликані забезпечити стійке економічне зростання, диктують необхідність закриття каналів незаконного вивозу капіталів за рубіж, захисту вітчизняних товаровиробників, забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, підвищення частки високотехнологічного виробництва тощо.

У внутрішньополітичній сфері національні інтереси полягають у консолідації державно-патріотичної політичної еліти, створенні ефективної державної влади, проведенні відповідальної і зваженої державної національної політики, нейтралізації причин і умов, що сприяють виникненню соціальних і міжнаціональних конфліктів, національного і регіонального сепаратизму.

Національні інтереси в галузі духовного життя, культури і науки пов'язані зі збереженням і розвитком освітнього та інтелектуального потенціалу, утвердженням у суспільстві ідеалів високої моральності і гуманізму, розвитком багатовікових духовних традицій.

Національні інтереси в міжнародній сфері вимагають проведення активного зовнішньополітичного курсу, спрямованого на зміцнення авторитету держави, без участі якої неможливе розв'язання глобальних проблем та зміцнення міжнародної безпеки, а в оборонній сфері полягають, насамперед, у забезпеченні військової безпеки і недопущенні агресії з боку інших держав, створенні адекватної загрозам військової організації.

Викладене вище дозволяє дійти висновку, що механізми формування національних інтересів нерозривно пов'язані з основними параметрами економічного, соціального, науково-технічного, культурного і духовного розвитку країни, а також визначаються внутрішньо і зовнішньополітичними чинниками. Наприклад, система національних інтересів України визначається сукупністю базисних інтересів особистості, суспільства і держави в найважливіших сферах суспільної життєдіяльності: у галузі економіки, соціальному і духовному житті, у внутрішньополітичній, міжнародній, оборонній, інформаційній сферах, у прикордонному просторі тощо.

Базисні інтереси особистості полягають у реальному забезпеченні конституційних прав і свобод громадян, у підтримці такого рівня їх життя, який надає необхідно мінімальні можливості для фізичного, духовного та інтелектуального розвитку.

Базисні інтереси суспільства полягають у зміцненні впливових і незалежних інститутів громадянського суспільства, внутрішній соціально-

політичній стабільності та цілісності, у підвищенні творчої активності працездатного населення.

Базисні інтереси держави полягають у захисті конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності, у створенні межі добросусідства по периметру території країни та розвитку міждержавного співробітництва на основі партнерства.

В кінцевому підсумку саме конфлікти у процесі реалізації національних інтересів породжують загрози національній безпеці, тому загроза національній безпеці – це будь-які фактори, які перешкоджають їх реалізації. При цьому, з одного боку, вказана загроза нерозривно пов'язана з тим або іншим національним інтересом (немає національного інтересу– не існує і загрози), а з іншого боку, вона є явним чи опосердкованим наміром завдати шкоди державі, тобто завжди пов'язана з цілеспрямованою діяльністю конкретних суб'єктів, що переслідують свої інтереси.

Таким чином зміст та форма загрози національній безпеці визначається:

національними інтересами країни;

обставинами (уразливістю держави – ступенем захищеності від даної загрози), що визначає потенційний збиток при реалізації загрози;

місцем і часом прояву негативних факторів, які інтерпретуються як загрози;

можливостями, намірами і політичною волею (намірами) суб'єкта загрози (потенційного супротивника або конкурента).

Тому сутність (природа) загрози національному інтересу визначається природою цього інтересу, тому виокремлюють наприклад, загрози політичного, економічного, військового характеру.

Варто акценту, виду розрізняють:

Пряму загрозу– це загроза, що створюється адресною навмисною діяльністю суб'єкта, який розглядається як конкурент, супротивник або ворог.

Непряму загрозу– це загроза, що викликана деструктивними змінами ринкової кон'юнктури, або непередбачуваними політичними подіями, що

руйнують системи економічної і політичної взаємодії, що склалися, або їх нездатністю до кризового реагування.

Залежно від того, звідки загроза виходить, тобто де знаходиться джерело загрози, розрізняють також зовнішні, внутрішні і транснаціональні загрози. З погляду «розширювального» тлумачення безпеки загрози ділять на наступні типи: актoро-центричні та тренд-центричні. Загальним між цими загрозами є те, що перші часто, а другі майже завжди носять транснаціональний характер.

У системах стратегічного планування держав загрози, як правило, підрозділяються на потенційні і безпосередні.

Як перші зазвичай розглядаються ті з них, які володіють наступними ознаками:

представляють безпосередню небезпеку для національних інтересів в рамках відповідного періоду планування;

виражаються як певна тенденція розвитку обстановки (наприклад, розповсюдження зброї масового ураження в світі);

не вимагають негайних у відповідь дій.

Ознаки безпосередніх загроз зокрема, наступні: представляють явну небезпеку національним інтересам у нинішній момент; виражаються як конкретна подія (наприклад, напад на країну-союзника, захоплення заручників і тому подібне); вимагають ухвалення негайних захисних заходів.

Традиційні форми реалізації загроз розглядають в основному у контексті застосуванням збройних сил держав у формах військових дій або конфліктів.

Нетрадиційні форми реалізації загроз пов’язані із застосуванням державами і недержавними суб’єктами нетрадиційних методів, що стосуються супротивників, що перевершують їх по можливостях. До них, зокрема відносяться тероризм, повстанські дії, громадянські війни. Їх іноді називають асиметричними.

При цьому форми реалізації загроз катастрофічного характеру повязязв’язані із застосуванням зброї масового ураження.

Принциповао важливим є те, що загрози національній безпеці в суспільній свідомості у тому числі політичного керівництва країни проходить декілька стадій: усвідомлення загрози – реакція на усвідомлену загрозу – відповідь на загрозу.

Усвідомлення загрози. Властивість предмету або явища «представляти загрозу», очевидно, не носить властивого йому спочатку характеру, а є вельми умовним. Те, що з погляду однієї шкали цінностей вважається «загрозою», з позиції іншої оцінки може опинитися, навпаки, «шансом». Загроза сприймається такою тільки до тих пір, поки вона виглядає достатньо вірогідною. Ступінь загрози – це інтегральне сприйняття загрози в індивідуальній або суспільній свідомості.

Реакція на усвідомлену загрозу. У політичній сфері взагалі неможливо оцінити вірогідність тієї або іншої загрози «об'єктивно», оскільки у вказаній сфері панує принцип «політичної доцільності». Тому будь-яка оцінка вірогідності загрози може носити виключно практичний, прагматичний сенс. У сфері політики «високий ступінь» загрози означає високий можливий збиток за наявності практичних способів і можливості виділення засобів на її запобігання.

Відповідь на загрозу опосередкована національними і культурними особливостями. У різних націй спостерігається абсолютно різний ступінь «толерантності» то тих чи інших загроз (так званий поріг сприйняття). Чим вище ступінь толерантності, тим вище має бути рівень загрози, щоб суспільство, тобто відповідні інститути держава на почала на неї реагувати (до речі, це є досить характерно для країн-членів ЄС).

Очевидно, що через відмінність організаційних (державних) структур, ресурсів, довгострокових і короткострокових завдань визначених керівними документами у сфері безпеки для суб'єктів національної безпеки зміст, форми та простір глобальної та національної безпеки ускладнюється та розширюється; політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, а також безпеці людини.

Водночас, до традиційних загроз, що пов’язані з військово-політичною діяльністю держав та їх конкуренцією, додаються нові або нетрадиційні загрози. Останні асоціюються з міжнародним тероризмом, транснаціональною злочинністю, наркотрафіком, незаконною міграцією, розповсюдженням ЗМУ та засобів його доставки та іншими. До них додається спектр невоєнних загроз: кліматичні зміни, забруднення навколишнього середовища, нові технології, енергетичні і в цілому ресурсні проблеми. Більшість нетрадиційних загроз не мають чіткої географічної і суб’єктної прив’язки, а часто виявляються взагалі у вигляді процесів, що слабко фіксуються. Саме тому вони часто іменуються транснаціональними загрозами.

1.2. Основи методики прогнозування загроз національній безпеці європейських країн

Складовою політичної безпеки є внутрішньополітична безпека, яку визначають як результати цілеспрямованого впливу суб’єктів забезпечення національної безпеки на загрози додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина, захисту конституційного ладу, вдосконалення системи політичної влади з метою зміцнення демократії, духовних і моральних підвалин суспільства; підвищення ефективності функціонування політичних інститутів влади; створення дійових механізмів захисту конституційних прав і свобод людини, політичної стабільності, громадянського миру та взаєморозуміння в суспільстві.

Серед загроз та небезпек внутрішньополітичній безпеці можна виділити:

посягання на державний суверенітет держави та її територіальну цілісність, економічний, науково-технічний та оборонний потенціал, права і свободи громадян;

прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів, можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму;

поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, організованої злочинної діяльності;

злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення тероризму, використання з терористичною метою ядерних та інших об’єктів на території держави;

спроби створення і функціонування незаконних військових або воєнізованих збройних формувань.

Наприклад, відповідно до положень Стратегії національної безпеки України [12] розвиток системи управління національною безпекою має здійснюватися у двох напрямах: удосконалення законодавства з питань національної безпеки; підвищення ефективності планування, координації і контролю за діяльністю суб’єктів забезпечення національної безпеки та їх відповідальності. При цьому серед шляхів удосконалення системи державного управління забезпеченням внутрішньополітичної безпеки України можна визначити наступні:

законодавче уточнення завдань і функцій, а також сфер відповідальності суб’єктів забезпечення національної безпеки;

підвищення ефективності управління суб’єктами забезпечення національної безпеки;

організація ефективної діяльності суб’єктів забезпечення національної безпеки з упереджувального отримування інформації для своєчасного виявлення існуючих і нових типів загроз;

створення розвинених систем інформаційно-аналітичної підтримки управлінської діяльності;

впровадження захищених інформаційно-телекомунікаційних мереж між суб’єктами забезпечення національної безпеки;

розробка та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів);

розробка дієвих заходів щодо запобігання та нейтралізації загроз і небезпек.

Протиріччя, як взаємодія протилежних, взаємовиключних сторін і тенденцій, предметів і явищ, нерозривно пов'язано з поняттям «конфлікт», одним з найбільш повних визначень якого є різні види протидій, протиборства осіб і груп з приводу неузгоджених істотно значущих для них цілей, інтересів, цінностей, установок, а також усвідомлена практична діяльність щодо подолання цих суперечностей. Не всі протиріччя трансформуються у конфлікт, але будь-який конфлікт ґрунтується на протиріччях.

Об'єктивно існуюча протилежність між цілями (інтересами, цінностями, потребами) певного соціального об'єкта і можливостями, що їх існуючі соціальні інститути надають для реалізації цих цілей у суспільній практиці, є змістом соціальної проблеми, яка породжує напруженість. У процесі формування потенціалу напруженості у соціальній системі соціальні цінності виявляються в інтересах, а ті, своєю чергою, втілюються у потреби. Потреби трансформуються в соціальні очікування окремих індивідів і груп. Ці очікування, наштовхуючись на неможливість задоволення, призводять до виникнення в системі соціальних суперечностей.

Соціальна напруженість постає як особливий стан соціальної системи (групи, спільноти, суспільства), в основі якого лежить стійке почуття соціальної незадоволеності, як наслідок виникнення і розвитку соціальних протиріч, що відбиваються на стані суспільної свідомості та поведінці соціальних суб'єктів.

Аналіз передумов виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру дає змогу встановити залежність між рівнями соціальної напруженості та фазами соціального конфлікту. Можна визначити наступні зони соціальної напруженості:

зона фонової напруженості, де соціальна напруженість має безсистемний характер і знаходиться в межах «норми». Існування рівня фонової напруженості обумовлюється неможливістю повністю задовольнити постійно зростаючі людські потреби;

зона поступового зростання соціальної напруженості до її критичного рівня. У цій зоні відбувається зародження конфлікту. При цьому важливим є привід для загострення соціально-політичної обстановки, після якого конфлікт набуває невідворотного характеру, який інтерпретується як інцидент;

зона різкого зростання соціальної напруженості, що відповідає розвитку соціального конфлікту. Після перевищення певного рівня соціальної напруженості, вона набуває вибухонебезпечного характеру, тобто здатна вибухнути при наявності відповідних соціальних детонаторів;

зона піку соціальної напруженості – кульмінація конфлікту. Кризовий стан суспільства характеризується порушенням соціальної стабільності, падінням життєвого, морального й загальнокультурного рівня;

зона зниження соціальної напруженості – урегулювання конфлікту.

Завданням моніторингу рівня соціальної напруженості є визначення показників рівня фонової напруженості, критичного рівня напруженості, рівня порогу напруженості, а також поточного рівня соціальної напруженості, ураховуючи її мінливість не тільки у часі, а й у просторі. Серед багатьох причин зростання рівня соціальної напруженості розрізняють політичні, соціально-економічні, психологічні та інші.

Проведення постійного моніторингу рівня соціальної напруженості, причин його зростання та наявності соціальних детонаторів дозволить передбачити трансформацію нестабільної ситуації у конфліктну, запровадити заходи щодо зниження рівня соціальної напруженості для недопущення соціального вибуху.

При неможливості усунення таких загроз іншими способами, з метою їх усунення, нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, може бути тимчасово введений особливий правовий режим надзвичайного стану.

1.3. Розробки паспортів загроз національній безпеці у визначальних сферах життєдіяльності та зарубжний досвід їх використання при прийнятті державно-управлінських рішень

1.3.1. Алгоритм розробки паспортів загроз національній безпеці у визначальних сферах життєдіяльності

По-перше, варто зазначити, що найменування тієї чи іншої загрози має відображати її сутність (природу) з огляду на можливі явища (події, процеси тощо), що створюють перешкоди для реалізації національним інтересам, які визначені згідно чинного законодавства (вищим політичним керівництвом держави).

При цьому структуру кожного типу загрози утворюють чинники, які в сукупності утворюють ієрархічну структуру загроз реалізації національним інтересам, які фактично утворюють «дерево загрози». Серед основних чинників, що утворюють ієрархічні структури загроз реалізації національним інтересам є:

загрози порушення прав і свобод людини – негативний інформаційно-психологічний вплив на свідомість людини, високий рівень злочинності, гальмування розвитку інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень забезпечення загальнолюдських норм життя (охорона здоров'я, освіта, праця, забезпечення старості) тощо;

загрози суспільно-політичній стабільності – намагання маніпулювати суспільною свідомістю, можливість виникнення міжетнічних і міжконфесійних конфліктів, прояви екстремізму і сепаратизму, організована злочинна діяльність, незбалансованість функцій, повноважень та відповідальності між гілками державної влади, поширення корупції, хабарництва, дисбаланс стратифікації соціальних груп населення, критичне зниження доходів та рівня життя;

загрози соціально-економічному розвитку – кризові явища в економічній сфері життєдіяльності суспільства, зниження інвестиційної та інноваційної активності, науково-технічного та технологічного потенціалу, критичний стан основних ресурсів, критична залежність національної економіки, «тінізація» економіки, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції, дефіцит науково-технічних кадрів, високі темпи трудової міграції;

загрози міжнародній стабільності та регіональній безпеці – кризові явища світового і регіонального рівня (конфлікти, війни, катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії, тощо), злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, міжнародна організована злочинність, поширення тероризму, ЗМУ, небезпечних технологій, незаконний обіг наркотиків, нелегальна міграція;

загрози державній безпеці та обороноздатності – посягання на державний суверенітет та територіальну цілісність держави (територіальні претензії з боку інших держав), втручання у внутрішні справи, підривна діяльність спецслужб, розголошення інформації, яка становить державну таємницю, недоторканість державного кордону;

загрози навколишньому середовищу – порушення екологічної і техногенної безпеки, кризові явища (катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії, та їх наслідки), небезпечна антропогенна діяльність, вичерпання природних ресурсів, погіршення екологічного стану внаслідок накопичення екологічно небезпечних відходів;

загрози духовним і культурним цінностям – деформація духовних засад суспільства і порушення моральних норм, кризові явища (гуманітарні, демографічні тощо), прояви моральної та духовної деградації, поширення бідності та соціальних хвороб (безробіття, безпритульність, бродяжництво, наркоманія, алкоголізм).

По друге, у Паспорті загрози має відображатися, що її об’єктом є той чи інший національний інтерес (через комплексний вплив загроз, особливо тих,

які віднесено до загроз стратегічного та оперативно-стратегічного рівня, як свідчить досвід, це, як правило, певна сукупність національних інтересів).

Об'єкт загрози визначається відносно до її спрямованості щодо реалізації національних інтересів, визначених законодавством, тобто керівних документів у сфері забезпечення національної безпеки. Наприклад, об'єктом загрози може бути: регіональна стабільність, права, свободи, життя і здоров'я громадян (соціальної групи).

Опис масштабу, тенденції розвитку та можливі наслідки загрози національній безпеці (складових загрози) – це значною мірою характеристика динаміки її розвитку, переростання загрози із потенційної у реальну. Тенденції розвитку загрози мають містити опис причин, можливого ходу розвитку подій починаючи із зародження протиріч, етапу їх загострення до врегулювання або ліквідації наслідків.

Прогноз можливих наслідків загрози, як правило, має ґрунтуватися на тенденції розвитку загрози і об'єктивних даних моніторингу загрози. На цьому етапі принципово важливою є кількісна оцінка (хоча б орієнтовна) можливих наслідків впливу загрози на процес реалізації національних інтересів.

Вказана оцінка є ключовою передумовою для побудови (уточнення) ієрархії загроз (складових загрози), без якої практично неможливо здійснити раціональний розподіл наявних у суспільства (органів державної влади) ресурсів, які спрямовуються на виявлення, прогнозування, запобігання та пониження рівня загрози в процесі стратегічного планування щодо забезпечення національної безпеки.

Розробка паспортів загроз та інших вказаних документів і постійне корегування їх змісту є ключовою передумовою впровадження єдиної та ефективної системи комплексного аналізу та всебічного моніторингу загроз національній безпеці, а також запровадження системи стратегічного планування у сфері національної безпеки, яка б була адекватною сучасному середовищу формування та реалізації національних інтересів.

Підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки передусім потребує формалізації процесу визначення переліку загроз національній безпеці України, їх класифікації та ієрархічного впорядкування, проведення періодичної оцінки можливих наслідків, уточнення стану та можливостей сил і засобів держави по реагуванню на загрози, розробку (уточнення) планів практичних заходів.

Таким чином, у процесі роботи над виявленням (ідентафікацією) та оцінкою загроз необхідно враховувати, що:

по-перше, найменування загрози має відображати її сутність та інтенсивність у контексті явищ (подій, процесів тощо), що створюють небезпеку реалізації національним інтересам, які є головним фактором, який визначає сутність і спрямованість цілей національної політики з питань безпеки й, відповідно, засоби та способи їх досягнення;

по-друге, кожну загрозу реалізації національного інтересу породжують чинники, які утворюють ієрархічну структуру загрози щодо реалізації вказаного інтересу, які фактично утворюють «дерево загрози».

Як ми зазначали, джерела загроз – це те, що породжує (продукує) загрозу. Ними можуть бути явища, процеси, події, юридичні чи фізичні особи, держави чи групи держав, наявність / діяльність яких створюють або можуть створювати небезпеку щодо реалізації національних інтересів України.

Під масштабом загрози передусім розуміється просторовий розмах зовнішніх та внутрішніх чинників, наявність яких перешкоджає реалізації національних інтересів та оцінка їх наслідків.

Зовнішні чинники за масштабом пропонується поділяти на глобальні, регіональні й локальні, а внутрішні – на загальнонаціональні, регіональні й локальні.

Глобальні загрози (зовнішні загрози глобального характеру) охоплюють світовий простір і стосуються світової спільноти або більшості країн світу. Найбільш вагомою ознакою глобальних загроз є транскордонний характер та

неможливість запобігання (нейтралізації тощо) їх окремою державою або групою держав.

Регіональні зовнішні загрози (зовнішні загрози регіонального характеру), як правило, стосуються одного або кількох сусідніх регіонів. Вони характеризуються спорідненістю існуючих суперечностей, джерел загроз та впливом на міжнародну безпеку та національну безпеку суб'єктів міжнародних відносин, розташованих у регіоні.

Локальні зовнішні загрози мають обмежений просторовий розмах і характеризуються насамперед станом двосторонніх відносин, у тому числі за умов блокових або корпоративних відносин.

Загальнонаціональні загрози (внутрішні загрози загальнонаціонального характеру) стосуються всіх об'єктів національної безпеки, а наслідки їх негативного впливу поширюються на всій території країни.

Регіональні внутрішні загрози стосуються окремих регіонів країни і, як правило, мають вибіркові сфери прояву щодо перешкоджання реалізації життєво важливих національних інтересів.

Локальні внутрішні загрози мають обмежений просторовий розмах і характеризуються насамперед проявом за окремими складовими однієї або кількох сфер життєдіяльності.

Аналіз динаміки та характеру розвитку середовища формування і реалізації національних інтересів свідчить про доцільність здійснювати оцінки та вносити зміни до Паспорта загрози у такій послідовності:

один раз на місяць – щодо складових загрози на регіональному рівні у «дереві загрози» (5-й рівень), ґрунтуючись на оцінках державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

один раз на квартал – щодо складових загрози на тактичному та оперативному рівнях (4-й та 3-й рівні), ґрунтуючись на оцінках центральних органів виконавчої влади;

один раз на півріччя – щодо складових загрози оперативно-стратегічного рівня (2-й рівень), ґрунтуючись на оцінках і пропозиціях Уряду;

один раз на рік – щодо загрози в цілому на стратегічному (глобальному) рівні (1-й рівень), ґрунтуючись на оцінках і пропозиціях структурах підпорядкованих Главі держави (в Україні це РНБО України).

У кінцевому результаті вказані оцінки мають бути підставою для розробки (уточнення) Стратегії національної безпеки. Безумовно, ключовим питанням є визначення практичних кроків (заходів) суб'єктів забезпечення національної безпеки з реагування на загрози.

Ресурсне забезпечення заходів щодо виявлення, запобігання, прогнозування та нейтралізації загрози включає опис особливостей організації (планування) ресурсного забезпечення (фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо) діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки з реагування на загрози.

Зазначаються також сили і засоби, що додатково можуть залучатися (передаватися в оперативне підпорядкування) тому чи іншому суб'єкту.

Способи і методи реагування на загрозу (її складові) визначають алгоритм та координацію дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі підпорядкованих їм сил і засобів, а також тих, які можуть залучатися додатково (передаватися в оперативне підпорядкування), їх розподіл та порядок (послідовність) використання.

Важливо зазначати про особливості розробки та використання паспортів загроз на регіональному рівні.

Сучасні дослідження з безпеки і концепції безпеки в Південно-Східноєвропейських країнах визнають певний діапазон загроз.

На одному полюсі знаходяться традиційна військова загроза, а на іншому – загроза тероризму. Загрози з'являються, змінюються, присуваються або відступають; їхній діапазон не є фіксованим або постійним.

Схема загроз, що використовується для країн Південно-Східної Європи, розподіляє їх за п'ятьма категоріями: великий збройний конфлікт; регіональний збройний конфлікт; загальні невійськові загрози; природні катастрофи; екологічні (техногенні) аварії.

Водночас у контексті розробки паспортів загроз національній безпеки доцільними вважається доцільним дотримання таких рекомендацій.

Рекомендація 1. Інституціоналізація системи паспортів загроз

Необхідно нормативно закріпити обов'язковість розробки та регулярного оновлення паспортів загроз на всіх п'яти ієрархічних рівнях державного управління – стратегічному, оперативно-стратегічному, оперативному, тактичному та регіональному. Для цього пропонується: ухвалити відповідне рішення на рівня національного Уряду про: порядок розробки та актуалізації паспортів загроз; покласти координаційні функції щодо реагуванн на вказані загрози на структуру, яка в межах національної держави відповідає за комплексне їх оцінювання (наприклад, в Україні це Апарат РНБО України); запровадити єдиний формат (структуру) паспорту загрози, обов'язковий для всіх суб'єктів національної безпеки; створити захищену цифрову платформу для зберігання, оновлення та обміну паспортами загроз між вказаними суб'єктами.

Рекомендація 2. Запровадження системи моніторингу індикаторів загроз

Для своєчасного виявлення та оцінювання загроз необхідно: розробити систему кількісних та якісних індикаторів для кожної сфери безпеки (політична, економічна, інформаційна та інші); визначити порогові значення індикаторів, перевищення яких автоматично ініціює переведення загрози на вищий рівень пріоритетності; запровадити щотижневий (для загроз критичного рівня) та щомісячний моніторинговий звіт за єдиним форматом; організувати взаємодію між суб'єктами національної для оперативного оновлення вказаних індикаторів.

Рекомендація 3. Інтеграція паспортів загроз у бюджетний процес

За прикладом Нідерландів і Великої Британії необхідно забезпечити прямий зв'язок між паспортами загроз та розподілом ресурсів: включити щорічний огляд матриці національних ризиків до обов'язкових матеріалів проекту Державного бюджету; визначити мінімальні нормативи фінансування

заходів реагування для загроз критичного і високого рівня; запровадити обговорення пріоритетних загроз у законодавчому органі країни під час бюджетних дебатів; створити механізм резервного фінансування для реагування на непередбачувані загрози.

Рекомендація 4. Розвиток кадрового потенціалу

Ефективне реагування на загрози національній безпеці, які знайшли своє відображення у паспорті загроз потребує відповідного кадрового забезпечення, тому важливим є передусім: включення навчальних курсів з методики розробки та застосування паспортів загроз до програм підготовки державних службовців; розробки спеціалізованого навчального модуля в освітні програми за якими готуються фахівці-управлінці для сфери національної безпеки; створення мережі регіональних аналітичних центрів; залучення незалежних аналітичних центрів (think tanks) до процесу верифікації паспортів загроз стратегічного рівня.

Рекомендація 5. Міжнародна інтеграція системи паспортів загроз.

Розробка та впровадження паспортів загроз на регіональному рівні забезпечить функціональну сумісність систем управління національною безпекою сусідніх країн й дозволить значно підвищити ефективність системи управління регіональною безпекою. Зокрема, доцільно: запровадити обмін паспортами загроз в рамках діалогів Україна – ЄС та Україна – НАТО; синхронізувати методологію паспортів загроз з підходами ЄС до оцінки гібридних загроз; розробити спільні з прикордонними країнами паспорти транскордонних загроз.

В кінцевому підсумку здатність країн на взаємодію у ситуації регіональної кризи забезпечується шляхом досягнення функціональної сумісності систем управління національною безпекою цих країн. Це передбачає здійснення комплексних зусиль, а також прикладне застосування знань із багатьох галузей практичної діяльності в кожній із ключових сфер забезпечення безпеки: фізичної сфери; інформаційної сфери; когнітивної (раціонально-ментальної) сфери; соціальної сфери та інших. Тому розробка та

впровадження паспортів загроз на регіональному рівні забезпечить функціональну сумісність систем управління національною безпекою сусідніх країн й дозволить значно підвищити ефективність системи управління регіональною безпекою.

1.3.2. Досвід формування та застосування паспортів загроз при прийнятті управлінських рішень у визначальних сферах життєдіяльності

Важливою складовою державної політики в будь-якій сфері є інформаційно-аналітичне її забезпечення у процесі якої варто враховувати чіткі стратегічні цілі, які відповідатимуть національним інтересам, і виробити механізми адекватного донесення їх до громадськості. Тому в у державному механізмі забезпечення національної безпеки мають бути враховані внутрішні та зовнішні загрози цим інтересам і передбачена система засобів виявлення та нейтралізації загроз.

Найбільш достовірна інформація про ознаки зовнішніх загроз надходить від розвідувальних органів, відповідних підрозділів міністерства закордонних справ та від правоохоронних органів держави. Зазначена інформація в Україні концентрується в Апараті РНБО України та в профільних структурних підрозділах національних науково-дослідних установ, що функціонують при РНБО України [3], а рішення (заходи) щодо нейтралізації загроз національній безпеці України приймає Президент України.

Розробка та запровадження системи паспортів загроз національній безпеці неможлива без системного врахування міжнародного досвіду формування аналогічних інструментів ідентифікації, оцінки та пріоритизації загроз. Наприклад, як зазначають В.П. Горбулін та А.Б. Качинський, ефективність національної системи забезпечення безпеки визначається не лише повнотою переліку загроз, а й якістю методичного інструментарію їх верифікації, що передбачає постійний моніторинг кращих практик держав-членів НАТО та Європейського Союзу [5, с. 58–61]. У цьому контексті

доцільно розглянути три рівні зарубіжного досвіду: інституційний (НАТО), наднаціональний (Європейський Союз) та національний (окремі держави-члени).

На інституційному рівні базовим документом, що визначає ієрархію загроз для держав-членів Альянсу, є Стратегічна концепція НАТО, ухвалена на Мадридському саміті 2022 року. У цьому документі Російську Федерацію вперше за останні десятиліття визначено як найбільш суттєву і безпосередню загрозу безпеці союзників, а також систематизовано виклики транснаціонального характеру – тероризм, поширення зброї масового знищення, кіберзагрози, зміну клімату та застосування нових проривних технологій [20].

Принциповою особливістю методології НАТО є поєднання Процесу оборонного планування (NATO Defence Planning Process) із щорічним оновленням розвідувальної оцінки загроз, що дозволяє трансформувати стратегічні висновки у конкретні цільові показники спроможностей (Capability Targets) для кожної держави-члена. Саме прямий зв’язок між реєстром (паспортом) загрози та плановими показниками розвитку спроможностей визначається авторами підручника “Глобальна та національна безпека” як ключовий орієнтир для удосконалення вітчизняної методики [15, с. 412–415].

На наднаціональному рівні ЄС розвиває комплексну архітектуру моніторингу загроз, що охоплює традиційний та гібридний вимір безпеки. Зокрема, Агентство ЄС з кібербезпеки (ENISA) на щорічній основі готує звіт “ENISA Threat Landscape”, у якому здійснюється ранжування кіберзагроз за секторами критичної інфраструктури із застосуванням матриці “ймовірність – вплив”, що методологічно є прямим аналогом запропонованого у цих методичних рекомендаціях підходу до побудови “дерева загроз” [6]. Окрім секторальних звітів, у рамках Механізму цивільного захисту ЄС (Union Civil Protection Mechanism) щороку здійснюється оцінка транскордонних ризиків катастрофічного рівня, результати якої інтегруються у національні системи держав-членів.

Принципово важливим є те, що методологія ЄС передбачає обов'язкову синхронізацію національних оцінок ризику з єдиним наднаціональним форматом звітності, що створює інституційну основу для оперативного обміну паспортами загроз між державами-сусідами – підхід, безпосередньо співзвучний із Рекомендацією 5 цих методичних рекомендацій щодо міжнародної інтеграції системи паспортів загроз.

На національному рівні найбільш розвиненою вважається практика Великої Британії та Нідерландів, де щорічна підготовка матриці національних ризиків (National Risk Register) є невід'ємною частиною бюджетного процесу [15, с. 226–229].

Британська модель базується на оцінці кожного ризику за двома осями – ймовірність реалізації протягом п'яти років та масштаб наслідків (людських, економічних, соціальних, психологічних), що дозволяє формувати єдину карту ризиків для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Аналогічний підхід застосовується в Нідерландах у межах Стратегії національної безпеки (Strategie Nationale Veiligheid), де щорічний горизонт-аналіз (horizon scanning) дозволяє виявляти нові категорії загроз на ранній стадії їх формування.

Як зазначає А.Семенченко, ключовою перевагою таких систем є їх інституційна інтеграція з циклом стратегічного планування у сфері національної безпеки, коли результати оцінки ризиків автоматично трансформуються у пріоритети державного бюджету та програмні документи органів виконавчої влади [15, с. 187–190].

Узагальнення розглянутих моделей та їх співвіднесення із вітчизняною методикою паспортизації загроз наведено у таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика підходів до моніторингу та ієрархізації загроз національній (колективній) безпеці

Вимір порівняння	**Паспорт загроз (Україна)**	**НАТО (Стратегічна концепція)**	**ЄС (ENISA / UCPM)**	**Велика Британія / Нідерланди (National Risk Register)**
Рівень охоплення	Стратегічний – регіональний (5 рівнів)	Альянсовий (держави-члени НАТО)	Наднаціональний / секторальний	Національний
Періодичність оновлення	Від щотижневої (регіональний рівень) до щорічної (стратегічний рівень)	Концепція – раз на 10 років; розвідувальна оцінка – щороку	Щорічно (ENISA Threat Landscape)	Щорічно
Базова матриця оцінки	Ймовірність × вплив + ієрархічне “дерево загроз”	Експертна оцінка розвідувальних органів та військового комітету	Ймовірність × вплив за секторами критичної інфраструктури	Ймовірність × п’ять категорій наслідків
Координуючий орган	Апарат РНБО України (пропонується)	NATO HQ / Військовий комітет	ENISA, DG ECHO	Cabinet Office / NCTV
Зв’язок із бюджетним процесом	Пропонується (Рекомендація 3)	Через NDPP і Capability Targets	Частковий	Прямий, законодавчо закріплений

Джерело: Складено авторами на основі [16; 5; 2; 13; 20].

Узагальнення наведеного досвіду дозволяє сформулювати три ключові висновки для вдосконалення системи паспортів загроз національній безпеці

По-перше, ефективність системи визначається не структурою документа, а інституційним механізмом її інтеграції з бюджетним процесом та циклом стратегічного планування [14, с. 301–305].

По-друге, успішні моделі передбачають чітке розмежування рівнів відповідальності – від наднаціонального (НАТО, ЄС) до місцевого

По-третє, як підкреслюють Г.П. Ситник та М.Г. Орел, перехід від реактивної до проактивної моделі публічного управління безпекою можливий лише за умови інституціоналізації горизонт-скану – регулярного пошуку слабких сигналів про нові категорії загроз, які ще не набули ознак кризи [15, с. 218–221].

Тому саме ці три принципи – бюджетна інтеграція, багаторівневість та системний горизонт-скан – покладено в основу рекомендацій, наведених у підпунктах 1.3 та 2.4 цих методичних рекомендацій.

Висновки до Розділу 1

Проведений у розділі аналіз науково-методичного апарату розробки паспортів загроз європейській безпеці підтверджує, що ефективне управління загрозами національній безпеці можливе лише за умови системного поєднання концептуального, прогностичного та інструментального рівнів дослідження. Розроблена концептуальна модель розвитку загроз, що ґрунтується на розрізненні реактивного й проактивного шляхів побудови системи захисту, доводить методологічну перевагу другого підходу. А саме – визначення власних цілей і програм розвитку держави дозволяє формувати об'єктивні критерії кваліфікації труднощів як загроз, уникаючи політичних спекуляцій при ухваленні безпекових рішень.

Методика прогнозування загроз та методика розробки паспортів загроз у визначальних сферах життєдіяльності утворюють єдиний методологічний цикл, який знаходить практичне втілення у п'яти сформульованих рекомендаціях: від інституціоналізації системи паспортів загроз і запровадження моніторингу індикаторів до інтеграції паспортів у бюджетний процес, розвитку кадрового потенціалу та міжнародної інтеграції. Принципово важливим є висновок про те, що використання паспортів загроз при прийнятті управлінських рішень набуває практичної цінності лише за

умови його прямого зв'язку з циклом бюджетного планування – підхід, апробований у Великій Британії та Нідерландах і рекомендований для запровадження в Україні.

Компаративний аналіз зарубіжного досвіду – інституційного рівня НАТО (Стратегічна концепція 2022 р.), наднаціонального рівня Європейського Союзу (ENISA Threat Landscape, Механізм цивільного захисту) та національного рівня окремих держав (National Risk Register Великої Британії та Нідерландів) – засвідчив, що ефективність системи паспортів загроз визначається не стільки структурою документа, скільки інституційним механізмом її інтеграції з бюджетним процесом, чітким розмежуванням рівнів відповідальності та системним горизонт-сканом. Саме ці три принципи закладено в основу запропонованої вітчизняної методики.

Таким чином, розділ 1 формує науково обґрунтований методичний фундамент, який поєднує теоретичну спадщину школи державного управління національною безпекою з кращими практиками держав-членів НАТО та ЄС, що забезпечує сумісність запропонованого інструментарію з міжнародними системами оцінки ризиків.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ІЄРАРХІЇ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

2.1. Концептуальні підходи до визначення ієрархії загроз національній безпеці та основи основи методики їх ідентифікації загроз у визначальних сферах життєдіяльності

Концептуальні підходи до визначення ієрархії загроз національній безпеці. У світі триває глибока криза. Одна із її причин пов'язана з неадекватною та несвоєчасною оцінкою характеру, масштабів, інтенсивністю, спрямованістю, структурно-змістовними особливостями сучасних загроз, викликів і ризиків міжнародній, регіональній та національній безпеці. Завдяки розвитку наукоємних технологій, сучасне надтехнологічне суспільство перетворюється на вкрай нерівноважну систему на технологічному, соціальному, комунікативному та духовно-психологічному рівнях буття людини та суспільства, отже керування ним стає дуже складною задачею. Hi-Tech складаються, переважно, з таких процесів, що мають тенденцію до самоорганізації, тому не можна точно спрогнозувати, що стане їх результатом.

З огляду на ці обставини, нове покоління стратегій національної безпеки перестає бути простим набором певних цілей і принципів, пов'язаних з організаціями, що безпосередньо опікуються безпекою і обороною, але вимагають зусиль «всього уряду» і все у більших масштабах – всього суспільства. Саме в питаннях організації процесу підготовки, корегування, уточнення і прийняття стратегій національної безпеки у визначальних сферах життєдіяльності має бути здійснено якісний прорив у виявлення та оцінювання загроз глобальній та національній безпеці.

Значну роль на підготовчому етапі виявлення та оцінювання цих загроз відіграють незалежні мозкові центри (так звані «think tank»). Зокрема, в США

визнаний авторитет має корпорація RAND, в Нідерландах – Гаагський центр стратегічних досліджень, у Великій Британії – аналітичний центр DEMOS. Мозкові центри на запрошення відповідних урядових структур на початковому етапі аналізують ситуацію, що склалася в секторі безпеки, надають попередні рекомендації.

Цікавий приклад подібного підходу продемонстрували Нідерланди. Тут з 2004 до 2006 р. кожне міністерство і відомство, без будь-яких табу і обмежень, розробляло свою низку небезпек, виходячи з власного бачення даної проблеми. При цьому мозковий центр (Гаазький центр стратегічних досліджень) виступав координатором всього цього процесу і за два роки проаналізував 25 стратегій. Пріоритет віддавався тим, які відповідали наступним критеріям:

передбачення (довгостроковий розвиток, який потенційно впливатиме на національну безпеку з аналізу багатьох прогностичних проектів та аналізу тенденцій);

системна оцінка національних ризиків (можливість та наслідки кожного з них);

планування, що ґрунтується на можливостях (які завдання / можливості необхідно виконати / задіяти для запобігання (попередження) і протистояння загрозам).

Доцільно також підкреслити, що Нідерланди і Велика Британія щорічно готують матрицю оцінки національних ризиків. Це враховується при прийнятті бюджету на наступний рік, а також стає предметом дискусії у парламенті й суспільстві. Організація з економічного співробітництва і розвитку (OECD) вважає, що саме ці країни мають найкращу практику оцінки ризиків та розвитку інноваційних інструментів.

Цікавий приклад врахування динаміки зміни пріоритетів в забезпеченні національної безпеки демонструє Об’єднане Королівство Велика Британія. Лондон сприйняв широкий підхід до безпеки, де центром загроз виступає

людина. Саме вона, її життя і захищеність були поставлені першим пріоритетом. У жовтні 2010 р. в Лондоні з'явилася нова версія стратегії національної безпеки. В ній застосований принципово новий підхід до визначення рівнів (класів) ризиків, в залежності від взаємодії двох параметрів за шкалою: низький – високий.

Перший параметр стосується впливу (ефекту) того чи іншого ризику на безпеку та життєдіяльність людини, суспільства, держави, а другий – вказує на ймовірність актуалізації того чи іншого ризику.

Контент-аналіз таких впливових на Заході видань, як The Economist, The Financial Times, The Guardian, The International Herald Tribune, The New York Times, The Times, The Wall Street Journal, The Washington Post свідчить про такі основні теми (тренди), що загрожують національній безпеці:

корупція на всіх рівнях влади (від центральних до місцевих), регулюючих та контролюючих структурах;

зарегульованість економіки, непрозорі схеми ведення бізнесу;

значний обсяг тіньової економіки;

зрощування політики і бізнесу;

ігнорування конституціоналізму, вибіркове застосування закону;

слабкість та неефективність судової системи, тотальна недовіра громадян до неї;

регіональне протистояння у суспільстві, виходячи з діаметрально протилежних пріоритетів у зовнішньополітичних орієнтирах, історичних, культурно-релігійних цінностях;

різка поляризація суспільства за ознакою багатства;

нелегальна еміграція з країни;

нелегальна міграція в країну;

енергозалежність, відсутність ефективних державних програм та мотивації підприємців до енергозбереження;

постійне намагання влади обмежити громадянські права і свободи, діяльність опозиції та незалежних засобів масової інформації;

складна демографічна ситуація.

Прогнозування можливих ризиків введення у соціальну практику досягнень науково-технічної революції ускладнюється тим, що ці ризики треба передбачати не після, а до появи і початку використання певного наукового результату. Зокрема, це стосується ядерних технологій. Криза авторитарних режимів в арабських країнах Близького Сходу та Північної Африки стала причиною дестабілізації не тільки регіональної, але й міжнародної обстановки. За нових умов та процесів, які відбуваються у системі міжнародної безпеки, все більш визначальною стає роль «невловимих», невідчутних і розпорошених загроз, або поява нових ризиків та викликів.

Слід також зазначити, що суспільствознавчий компонент безпеки вже тривалий час розповсюджується зі сфери воєнно-політичної (переважно міжнародної) у суміжні – соціально-гуманітарні – сфери та галузі знань, а, передусім, в політологію, філософію, соціологію, психологію, етнополітологію, культурологію, лінгвістику.

Зокрема, в українській, зазвичай важко розвести соціально-гуманітарне або воєнно-політичне розуміння безпеки (Security) та його природничо-технічне розуміння (Safety), що зазвичай робиться у п. Проте це не знімає з порядку денного активне залучення суспільства до напрацювання концептуальних документів у сфері національної безпеки [13, с. 45–48].

Як приклад, доречно навести досвід підготовки Білої книги з оборони і національної безпеки Франції. У Франції президент Н. Саркозі у серпні 2007 р. при підготовці вказаної книги створив Комісію, якій були надані усі необхідні повноваження і усунуті усі, навіть гіпотетичні, обмеження. До її

складу увійшли представники відповідних державних органів, збройних сил, парламенту, висококваліфіковані фахівці академічних установ, стратегічних мозкових центрів, а також незалежні експерти. До розробки проекту документу були залучені 52 особи з 14 країн, які брали участь у відкритих і закритих обговореннях.

В результаті, процес підготовки Білої книги, який тривав більше року, став безпрецедентно відкритим і всебічно комплексним, що дозволив Франції переглянути свої стратегічні цілі в галузі оборони і національної безпеки на перспективу у 15 років.

За час роботи на вебсайт Комісії поступило понад 250 тис. пропозицій, рекомендацій, побажань тощо від пересічних громадян Франції, що свідчило про значний суспільний інтерес до проблем безпеки. Переважна більшість країн світу вже остаточно усвідомила: у секторі безпеки неможливо і контрпродуктивно покладатися на окремі міністерства і агенції, формулювати і реалізовувати окремі стратегії національної безпеки, а застосовувати більш інтегративні підходи.

Сьогодні кожен рік до списку національних ризиків у визначальних сферах життєдіяльності додаються нові. Зокрема новими темами для країн Європи стали зміна клімату, енергетична безпека, поляризація і радикалізація суспільств (наступ правих сил). У той же час можливість здійснення терористичних актів для суспільної європейської думки вперше після 2001 р. поступилася першим місцем як наймовірніша сучасна загроза. У 2008 та 2009 рр. значна увага майже усіх європейських країн була прикута до питань надійності постачання газу, екстремальних погодних умов, таємного проникнення злочинним елементів у легальний бізнес.

Основи методики ідентифікації загроз національній безпеці у визначальних сферах життєдіяльності. Поняття безпеки враховує передусім забезпечення територіальної недоторканості і цілісності держави,

гарантії від зовнішнього втручання у внутрішні справи. Загрози можуть бути реальними і потенціальними, глобальними, регіональними і локальними.

Національна безпека тлумачиться як стан суспільства, за якого сукупність державних та суспільних гарантій забезпечує його стійкий розвиток, захист базових інтересів нації, джерел її духовного і матеріального благополуччя від зовнішньої та внутрішньої загрози [9, с. 18–20]. Серед основних напрямів досягнення національної безпеки виділяються такі:

внутрішньополітичний, що охоплює структуру, порядок побудови та захисту держави;

зовнішньополітичний, що визначає зовнішньополітичну діяльність держави;

воєнну доктрину як сукупність офіційно прийнятих поглядів на формування, застосування і використання військової сили для збереження безпеки та захисту життєво важливих інтересів держави;

визначення загроз поточного моменту, яким потрібно протистояти.

Існують п’ять груп глобальних ризиків, які будуть трансформуватися, але зберігати потенціал системних загроз, як людству у цілому так і окремим регіонам і державам.

На першому місці це ризики економічного характеру: нестійкі ціни на продукти харчування та енергоносії; не прогнозовані та спекулятивні коливання світових валют; фіскальна криза; падіння вартості активів; циклічні прояви кризи в економіках країн домінуючої трійки; уповільнення глобалізації; стагнація управлінського менеджменту; обмежені фінансові ресурси і їх інвестиції у інфраструктуру.

До другої групи ризиків можна віднести загрози геополітичного характеру, зокрема це: міжнародний і не тільки тероризм; несанкціоноване розповсюдження технологій масового ураження; гостра ситуація у «країнах осі нестабільності» – Афганістан, Іран, Північна Корея, Ірак, Ізраїль –

Палестина; транснаціональна злочинність і корупція; провал існуючого світового порядку.

Третя група ризиків сконцентрована на питаннях оточуючого середовища: кліматичні катастрофи та катаклізми; дефіцит води; отруєння навколишнього середовища; зникнення окремих представників флори і фауни.

Соціальні ризики: різні види пандемій; міграція; нові інфекційні і хронічні захворювання; гуманітарні катастрофи; світоглядні конфлікти на рівні світових культур.

Технологічні ризики: системні збої інформаційної інфраструктури; втрата баз даних; техногенні катастрофи; токсичні наночастинки; кібернетичні війни; втручання в інформаційний приватний простір [15, с. 95–98].

2.2. Алгоритм визначення ієрархії загроз національній безпеці у визначальних сферах життєдіяльності

Формування безпекової політики, наприклад України, відбувається на основі глибокого аналізу сучасних геополітичних змін в регіоні і світі [12]. Внаслідок економічних прорахунків та затягування реформаторських процесів, сукупності негативних чинників екологічного характеру та специфічних особливостей культурно-історичного розвитку України існує низка викликів, ризиків та загроз щодо досягнення її стратегічних цілей.

Функціональні сфери національної безпеки, як узагальнений механізм безпекової політики, впливають одна на одну з огляду на взаємозв'язок та взаємовплив внутрішніх і зовнішніх чинників.

Так, не викликає сумніву вплив економічної безпеки на оборонну та соціальну безпеку і навпаки. Це означає, що відсутність належного розуміння та відповідного консенсусу в суспільстві щодо формування пріоритетних національних інтересів у будь-якій із сфер, та адекватної реакції щодо протидії

загрозам їх реалізації може призвести до зниження рівня безпеки в інших сферах.

Слід розглядати безпекову політику держави у такій послідовності:

що є важливим для держави (пріоритетність національних інтересів);

що завдає шкоди (реальні й потенційні загрози національним інтересам);

що робити для запобігання (цілі) виникненню загроз, як робити (методи) і якими засобами (механізми влади, які дозволяють державі досягнути своїх національних цілей).

Викликають занепокоєння такі негативні чинники як поляризація рівня життя, деградація навколишнього середовища, розповсюдження загрозливих хвороб, виникнення невідомих раніше масових захворювань, неконтрольована міграція, етнічні та конфесійні напруження, збільшення масштабів і частоти техногенних катастроф. Вони призводять до пересування центру традиційних загроз (збройне вторгнення) в бік нетрадиційних, зростання яких значною мірою зумовлено інформаційною відкритістю сучасного суспільства, вразливістю великих індустріальних міст.

Аналіз методологічних підходів до визначення сутності та змісту національної безпеки свідчить, що сьогодні як зміст самого поняття «національна безпека», так і ті чи інші сфери національної безпеки, як правило, розглядають крізь призму загроз, які впливають на її рівень.

Особливо характерними у цьому відношенні є дослідження О. Бодрука, В. Горбуліна та А. Качинського.

Наприклад, О. Бодрук вважав, що національна безпека – це певний стан конкретної соціальної системи, що характеризує ступінь її стабільності [1, с. 12–15].

В. Горбулін та А. Качинський пропонують розглядати національну безпеку з точки зору загальної теорії систем, за допомогою якої узагальнюється системно-утворююча тріада: безпека – загрози – ризик і сприймати її як множину, що розвивається й вдосконалюється [4; 5].

Таким чином, спочатку необхідно класифікувати національні інтереси як потреби подальшого сталого розвитку в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства і держави (економічній, політичній, воєнній тощо). Потім визначити ступінь важливості інтересів, тобто їх пріоритетність у межах кожної сфери і, відповідно, визначитися з цілями, яких необхідно досягти для задоволення цих інтересів.

Існують важливі аспекти необхідності чіткої класифікації сфер національної безпеки, з подальшою класифікацією за ступенем важливості національних інтересів і своєчасного виявлення та запобігання загроз щодо їх досягнення.

Засобами можуть бути як матеріальні, так і нематеріальні чинники. Все залежить від того, які конкретні цілі є нагальними у даний період часу.

Матеріальні засоби – це національний потенціал, який має держава у своєму розпорядженні для збереження стабільності: економіка, збройні сили, об'єкти техніки тощо, забезпечення процвітання держави на основі принципів реформування економіки, макроекономічної координації і ринкової практики в межах узгоджених трудових, природоохоронних регіональних і світових стандартів і норм.

Нематеріальні засоби – це може бути прагнення, воля, промислові можливості, інтелект тощо, а саме: підтримання і збереження національних цінностей, підвищення рівня життя населення, збереження висококваліфікованого трудового і наукового потенціалу держави.

Наприклад, головною загрозою національній безпеці України у воєнній сфері є загроза застосування воєнної сили проти України. Причинами виникнення цієї загрози можуть бути суперечності за проблемами політико-економічних відносин між політико-економічними силами в регіоні довкола України (держави, що розташовані в регіоні та інші державами світу, національні інтереси яких присутні в регіоні).

Напруженість політико-економічної обстановки та, відповідно, можливість загрози застосування воєнної сили, визначається трьома складовими:

напруженістю політико-економічних відносин в усіх сферах (в політиці, економіці, культурі, екології, тощо), характером суперечностей між інтересами і позиціями політико-економічних сил в проблемних питаннях;

агресивністю політико-економічних сил, яка визначає схильність, прагнення, готовність застосувати наявну воєнну силу для розв'язання суперечностей;

могутністю, яка характеризує обсяг (ресурс) наявної воєнної сили політико-економічних сил.

Виходячи з цих міркувань та з метою зменшення розмірності моделі оцінки та прогнозування напруженості регіональної політико-економічної обстановки і можливості застосування воєнної сили, наприклад проти України, існуючі регіональні проблеми сформульовані узагальнено (Таблиця 2.1).

Таблиця 2.1.

Регіональні проблеми, що враховуються при оцінці політико-економічної обстановки

№	**Найменування проблеми**	**Характеристика проблеми**
1	Боєготовність ЗС	Аналіз боєготовності ЗС України по відношенню до боєготовності ЗС інших країн
2	Співробітництво з НАТО	Ставлення до позиції України щодо її співробітництва з НАТО, напрями співробітництва, глибина тощо
3	Інтеграція до ЄС	Ставлення до позиції України щодо її інтеграції до Європейського Союзу, включаючи створення зони вільної торгівлі
4	Іноземна військова присутність	Ставлення до позиції України щодо базування на її території та на території інших держав збройних сил інших країн

5	Торгівля зброєю	Ставлення до позиції України щодо виробництва і торгівлі зброєю на міжнародних ринках, військово-технічного співробітництва
6	Наркотики, організована злочинність	Ставлення до позиції України щодо боротьби з незаконним виробництвом і торгівлею наркотиками, боротьби з організованою злочинністю, корупцією
7	Міграція	Ставлення до позиції України щодо боротьби з нелегальною міграцією, візового режиму
8	Міжнародна торгівля	Ставлення до позиції України щодо організації експортно-імпортних потоків товарів, квотування, санкцій, антидемпінгових розслідувань
9	Міжнародні фінанси	Ставлення до позиції України щодо виконання боргових зобов'язань, надання позик, використання економічних важелів впливу на політичні рішення
10	Енергоносії	Ставлення до позиції України щодо транспортування і збереження нафти та газу, управління інфраструктурою транспортування
11	Чорноморська акваторія	Ставлення до позиції України щодо використання акваторії Чорного та Азовського морів, включаючи дельти Дунаю
12	Втручання у внутрішні справи	Ставлення до позиції України щодо прямого або опосередкованого втручання у її внутрішні проблеми, прийняття політичних, економічних рішень, передвиборчі процеси
13	Врегулювання воєнних конфліктів	Ставлення до позиції України щодо врегулювання воєнних конфліктів, у тому числі внутрішніх збройних конфліктів в першу чергу в регіоні довкола України
14	Екологічні проблеми	Ставлення до позиції України щодо збереження та відновлення екології територій України та прикордонних територій
15	Інформаційні проблеми	Здатність України до протидії в інформаційним атакам у інформаційному просторі
16	Трансформація систем безпеки	Ставлення до позиції України щодо створення нових або трансформації існуючих систем безпеки, включаючи НАТО, ОДКБ, ОБСЄ
17	Територіальні проблеми	Ставлення до позиції України щодо територіальних претензій, спірних питань, питань демаркації та делімітації кордонів
18	Духовний потенціал	Ставлення громадян України до національної ідеї, патріотичне виховання та політична активність

19	Розвиток воєнно-технічного співробітництва	Ставлення до позиції України щодо створення нових та модернізації існуючих видів ОВТ

Джерело: [6, с. 144-146]

Як видно з таблиці, регіональні проблеми сформульовано в термінах напруженості. Це дозволило використати єдину шкалу вимірювання розбіжності позицій України з іншими політико-економічними силами по регіональних проблемах. Шкала оцінювання ступеня розбіжності позицій представлена в Таблиці 2.2.

Таблиця 2.2.

Шкала вимірювання розбіжностей позицій політико-економічних сил

№	**Ступінь розбіжності позицій**	**Характеристика**
1	Повна підтримка позиції	Вироблення спільної політики, активна моральна підтримка дій, активна торгівля, взаємодопомога, надання підтримки в міжнародних організаціях
2	Моральна підтримка позиції	Виключно моральна підтримка дій, надання підтримки в міжнародних організаціях без фінансової, економічної або іншої ресурсної підтримки
3	Політика нейтралітету	Утримання від коментарів, заяви політичного керівництва про невтручання держав, дистанціювання від проблеми
4	Вирішення на внутрішніх переговорах	Вирішення всіх проблемних питань шляхом проведення переговорів між сторонами без використання сили
5	Розгляд проблеми на міжнародному рівні	Ставлення до проблеми як до міжнародної, вимоги щодо розгляду проблеми на Раді Безпеки ООН
6	Маневрування, очікування	Прийняття взаємовиключних або мало значимих політичних рішень, небажання вирішувати проблему, готовність зайняти більш вигідну позицію
7	Встановлення міжнародних санкцій	Встановлення санкцій ООН, інших міжнародних організацій, спрямованих на вирішення проблеми

8	Прихований тиск	Висування визначених передумов, вимоги поступок, осудження позиції, посилення квотування
9	Інформаційна війна	Різкі, ультимативні заяви, погрози застосування воєнної сили, неправдиві обвинувачення, викривлення фактів
10	Економічні санкції	Встановлення додаткових санкцій, економічна блокада на фоні різких, ультимативних заяв
11	Невизнання (ігнорування) позицій	Дії або наміри здійснення дій без врахування позиції інших, згортання дипломатичної діяльності, розрив дипломатичних відносин
12	Обмежена підтримка другої сторони	Пасивна протидія, обмежена за масштабом підтримка другої сторони, дестабілізація внутрішньої обстановки, провокації
13	Пряма політична, воєнна допомога / повномасштабні бойові дії	Активна протидія, повномасштабна фінансова, ресурсна або воєнна підтримка другої сторони, участь у воєнних діях

Джерело: [6, С. 146-147].

Розроблена шкала вимірювання розбіжностей позицій є досить універсальною і внаслідок цього, забезпечує більшу гнучкість та технологічність проведення необхідних доробок і уточнень моделі. Для формування комплексу моделей і подальшого відстеження обстановки моніторинг інформаційних джерел передбачає регулярний перегляд електронних засобів масової інформації.

Такиим чином, головною загрозою національній безпеці України у воєнній сфері є загроза застосування воєнної сили проти України, яка зароджується в середовищі політико-економічної обстановки, що підтверджує російсько-українська війна.

В свою чергу, напруженість політико-економічної обстановки визначається політико-економічними відносинами з врахуванням потенційної агресивності і могутності політико-економічних сил, тенденціями щодо розв’язання суперечностей і внутрішніми умовами розвитку України. Всі ці дані є об’єктом моніторингу інформаційних джерел.

Висновки до Розділу 2

Дослідження теоретико-методологічних засад визначення ієрархії загроз національній безпеці європейських країн засвідчило, що сучасна криза адекватної та своєчасної оцінки характеру, масштабів і спрямованості загроз вимагає переходу від галузевого до загальносуспільного («всього уряду») підходу до підготовки стратегій національної безпеки, що підтверджується аналізом практики незалежних аналітичних центрів (RAND, Гаазький центр стратегічних досліджень, DEMOS) та досвідом підготовки Білої книги з оборони і національної безпеки Франції.

Розроблена методика ідентифікації загроз, що ґрунтується на побудові «дерева загроз» та визначенні джерел, масштабу (глобального, регіонального, локального) і динаміки загроз, логічно доповнюється алгоритмом визначення їх ієрархії за п'ятьма рівнями суб'єктів – від стратегічного (РНБО України) до регіонального (місцеві державні адміністрації). Диференційована періодичність перегляду паспорта загроз залежно від рівня – від щотижневого на регіональному до щорічного на стратегічному – є практичним утіленням принципу пропорційності управлінських зусиль масштабу та динаміці загрози.

Отже, розділ 2 доводить, що теоретико-методологічна ієрархізація загроз і чинна нормативно-правова архітектура національної безпеки перебувають у стані взаємного доповнення, а усунення виявленої прогалини є необхідною умовою інституціоналізації паспортів загроз як системного інструменту державного управління.

РОЗДІЛ 3
ПРАКТИЧНІ ПРИКЛАДИ РОЗРОБКИ ПАСПОРТУ ЗАГРОЗ ДЛЯ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

3.1. Розробка паспорту загроз Укрзалізниці

Паспорт загроз національній безпеці є структурованим аналітичним документом, що дозволяє систематизувати, класифікувати та оцінити актуальні загрози функціонуванню державних інститутів і критичної інфраструктури, визначити механізми реагування та сформувати пріоритети управлінських рішень.

Як правило, загрози національній безпеці класифікуються за п'ятьма основними сферами життєдіяльності: військові (збройна агресія, диверсії, терористичні акти); політичні (дестабілізація, сепаратизм, втручання у виборчі процеси); економічні (енергетична залежність, корупція, тіньова економіка); інформаційні (пропаганда, кібератаки, дезінформаційні кампанії); екологічні (техногенні катастрофи, кліматичні зміни). Водночас, паспорт загроз є нормативним документом, що регулярно актуалізується відповідно до змін безпекового середовища та містить такі обов'язкові компоненти:

1. Ідентифікація загрози – повний опис загрози, її природи, джерел та потенційних носіїв.
2. Класифікація загрози – визначення категорії (військова, політична, економічна, інформаційна, екологічна) та рівня критичності.
3. Оцінка ймовірності та впливу – кількісна і якісна оцінка за матрицею ризиків.
4. Індикатори ескалації – конкретні сигнали, що свідчать про підвищення рівня загрози.
5. Алгоритм реагування– покроковий план дій у разі матеріалізації загрози.
6. Відповідальні та ресурси – чіткий розподіл ролей та необхідні ресурси.

7. Механізм моніторингу та перегляду – регулярність оновлення паспорту.

Важливою є також певна (усталена) матриця оцінки загроз (табл. 3.1.)

Таблиця 3.1.

Матриця оцінки загроз

Рівень загрози	Ймовірність	Вплив на діяльність	Пріоритет реагування
Критичний	Висока (>70%)	Повна зупинка діяльності	Негайне / 0-2 год
Високий	Середня (40-70%)	Суттєве порушення	Терміново / 2-24 год
Середній	Низька (15-40%)	Часткові збої	Плановий / 1-7 днів
Низький	Мінімальна (<15%)	Незначні відхилення	Моніторинг / 7+ днів

Джерело: [6]

При цьому досвід України 2022–2025 років виявив низку принципів, дотримання яких дозволяє підвищити ефективність використання паспорту загроз національній безпеці сфери в умовах збройного конфлікту, а саме:

динамічне оновлення: загрози в умовах війни змінюються щодня, тому паспорт має оновлюватись не рідше одного разу на тиждень;

пріоритизації місії: розмежування між пріоритетами воєнного часу (евакуація, оборона, підтримка військових) та комерційними або сервісними цілями;

надлишковості: дублювання критичних систем та функцій з урахуванням можливих ракетних ударів та диверсій;

адаптивності персоналу: підготовка персоналу до дій в умовах надзвичайних ситуацій через регулярні тренінги;

партнерства: координація з державними органами безпеки (ЗСУ, СБУ, ДСНС) та міжнародними партнерами.

З урахуванням викладеного було розроблено Паспорт загроз критичній транспортній інфраструктурі АТ «УКРЗАЛІЗНИЦЯ» в умовах повномасштабної війни.

Загальна характеристика об'єкта. Укрзалізниця (УЗ) є державним підприємством, що здійснює пасажирські та вантажні перевезення залізницею на всій території України. В умовах повномасштабної збройної агресії Росії залізниця стала стратегічним об'єктом першорядного значення: вона забезпечує евакуацію цивільного населення з районів бойових дій, транспортування поранених, постачання гуманітарної допомоги, переміщення озброєння та підрозділів ЗСУ, а також здійснення дипломатичних місій вищого рівня.

Цей унікальний статус породжує принципово нову конфігурацію загроз: пасажирські перевезення мають ділити рухомий склад із завданнями евакуації цивільного населення, транспортування поранених, поїздками вищого дипломатичного керівництва. Це створює конкуренцію за ресурс, що безпосередньо позначається на якості обслуговування клієнтів та операційній стабільності**.**

Ідентифікація та класифікація загроз «УКРЗАЛІЗНИЦЯ». Ідентифікація та класифікація вказаних загроз наведена у табл. 3.2.

Таблиця 3.2.

Ідентифікація та класифікація загроз «УКРЗАЛІЗНИЦЯ»

Категорія	Загроза	Рівень	Вплив
Військова	Ракетні та дронові удари по об'єктах інфраструктури (вокзали, депо, колії, мости)	Критичний	Знищення рухомого складу та інфраструктури, затримки/скасування рейсів, загибель людей
Військова	Диверсії на об'єктах залізничної інфраструктури	Високий	Виведення з ладу ключових вузлів, порушення логістичних ланцюгів

Категорія	Загроза	Рівень	Вплив
Економічна	Дефіцит рухомого складу (172 знищені вагони у 2025 р. vs 66 нових)	Критичний	Неможливість задовольнити попит, погіршення якості перевезень
Операційна	Конкуренція за ресурс між комерційними та оборонними перевезеннями	Високий	Затримки, переповнені потяги, незадоволення клієнтів
Інформаційна	Дезінформація про графік та безпеку перевезень	Середній	Паніка серед пасажирів, відтік клієнтів
Кадрова	Загибель та поранення залізничників (>1000 загиблих, 3000 поранених)	Критичний	Нестача кваліфікованого персоналу, зниження морального духу
Безпекова	Загроза ворожих безпілотників для потягів у русі	Критичний	Ризик для пасажирів, вимушені зупинки та зміни маршрутів

Джерело: [10].

***Алгоритм реагування УЗ на загрози: практичні рішення*:**

Реагування на загрозу ракетних/дронових ударів. Укрзалізниця розробила комплексну систему захисту від безпілотників, що включає [10]:

1. Інтеграцію систем відстеження безпілотників та потягів у єдину диспетчерську платформу.
2. Створення підрозділів цілодобового моніторингу повітряного простору вздовж залізничних маршрутів.
3. Розробку та впровадження протоколів зупинки/зміни маршруту потяга при виявленні загрози.
4. Навчання локомотивних бригад та провідників алгоритмам дій при оголошенні повітряної тривоги.

5. Визначення захищених зупинкових точок на маршрутах для екстреної евакуації пасажирів.

Реагування на дефіцит рухомого складу. Для подолання критичного дисбалансу між знищеними (172) та виготовленими (66) вагонами УЗ застосовує такий алгоритм:

1. Пріоритизація маршрутів за стратегічним значенням та пасажиропотоком.
2. Оптимізація обороту рухомого складу шляхом скорочення технологічних простоїв.
3. Переговори з європейськими залізничними операторами щодо оренди/передачі вагонів.
4. Прискорення власного вагонобудування– виробництво 66 вагонів з нуля у 2025 році.
5. Гнучке управління попитом через динамічне ціноутворення та систему онлайн-бронювання.

Збереження клієнтського досвіду в умовах обмежень. Попри операційні обмеження воєнного часу, Укрзалізниця реалізує паралельну стратегію покращення клієнтського досвіду. Це є прикладом того, як організація може одночасно управляти кризовими загрозами та інвестувати у розвиток:

- безбар'єрних вокзалів та вагонів, тобто інклюзивна доступність (процент розширення бортового меню у втричі порівняно з довоєнним рівнем);
- провадження Wi-Fi на борту потягів;
- жіночі та дитячі вагони як найвища оцінена категорія пасажирами;
- безкоштовне харчування при затримці понад 5 годин (УЗ + WCK);
- зростання NPS на +6% за 3 роки в умовах активного конфлікту.

Ключові ініціативи УЗ:

Ініціатива 1: Діджиталізація. Мобільний застосунок Укрзалізниці здобув визвання найкращого мобільного застосунку Європи у 2026 році. Ключові показники:

- 89% квитків продаються онлайн (проти 64% у січні 2021 року);
- онлайн-бронювання лаунжів та носильників;
- цифрова інтеграція з системами безпеки та диспетчеризації.

Цифровізація є не лише сервісним інструментом, а й механізмом управління загрозами: вона дозволяє в режимі реального часу перерозподіляти ресурси, інформувати пасажирів про зміни маршрутів та оптимізувати завантаження.

Ініціатива 2: «Найбільш дружня до дітей залізниця у світі». В умовах масової евакуації мільйонів сімей з дітьми Укрзалізниця перетворила цей виклик на стратегічний пріоритет:

- дитячі зони на кожній станції;
- вагони для дітей з NPS 93%;
- бортові бібліотеки та набори шахів;
- особлива підтримка дітей в евакуаційних потягах (підігрівачі для пляшечок, манежі, розмальовки);
- психологічні тренінги для персоналу, що супроводжує евакуаційні потяги

Ініціатива 3: Перехід на міжнародні стандарти (IRS/МСЗ). Впровадження Міжнародних залізничних рішень (IRS) Міжнародного союзу залізниць (МСЗ) є стратегічним кроком інтеграції до єдиного європейського залізничного простору [18], а саме:

- розробка макетів формату електронного квитка A4 RT, URT (IRS 90918-8);
- впровадження штрих-кодів FCB (IRS 90918-9);
- стандартизація посадкових документів відповідно до євростандартів.

Соціальний вимір паспорту загроз: «Залізна родина». Окремим напрямом паспорту загроз є управління кадровими та соціальними ризиками. 3000 поранених та понад 1000 загиблих залізничників – цей факт вимагає системної відповіді. Фонд «Залізна родина» передбачає:

- надання фінансової допомоги сім'ям загиблих та реабілітація поранених;
- програми реінтеграції ветеранів на робочі місця;
- психологічна підтримка діючих співробітників;
- посилення соціальних гарантій для залізничників у зоні бойових дій.

3.2. Розробка паспорту загроз для аеропорту Жуляни (Київ)

Аеропорт Жуляни (Київ) є об'єктом подвійного призначення в умовах збройного конфлікту**.**

Загальна характеристика об'єкта. Міжнародний аеропорт «Київ» (Жуляни/Sikorsky) є другим за розміром аеропортом столиці України. З початком повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року цивільна авіація в Україні фактично припинила комерційну діяльність – усі аеропорти перейшли під контроль Повітряних сил ЗСУ або були пошкоджені/захоплені.

Аеропорт Жуляни демонструє специфічну конфігурацію загроз, характерну для цивільної інфраструктури, що функціонує в умовах збройного конфлікту з можливим відновленням цивільних рейсів у перехідний або поствоєнний період. Цей кейс є особливо релевантним для країн НАТО та ЄС, що стикаються з необхідністю планування операцій подвійного призначення [18; 21].

Класифікація загроз аеропорту «Київ» (Жуляни) та алгоритм реагування наведена у табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Класифікація загроз аеропорту «Київ» (Жуляни) та алгоритм реагування

Категорія	Загроза	Рівень	Алгоритм реагування
Військова	Ракетні удари по злітно-посадковій смузі та термінальній інфраструктурі	Критичний	Забетонування/маскування активів; підземні укриття для персоналу; резервні злітно-посадкові смуги
Безпекова	Диверсії на стратегічних об'єктах аеропорту	Критичний	Посилений пропускний режим; детектори безпілотників; 24/7 фізична охорона
Операційна	Відмова систем управління повітряним рухом при відключенні електроенергії	Критичний	Автономні генератори + ДБЖ; резервні навігаційні системи; дублюючий диспетчерський центр
Кібербезпека	Кібератаки на системи управління польотами та бронювання	Високий	Ізольовані мережі; регулярне резервне копіювання; цілодобовий SOC (Security Operations Center)
Юридична	Невизначеність страхування та відповідальності в умовах конфлікту	Середній	Юридичні протоколи воєнного часу; узгодження з IATA/ICAO
Кадрова	Мобілізація авіаційного персоналу до лав ЗСУ	Високий	Реєстр критичних спеціальностей для бронювання; програми прискореної підготовки
Інфраструктурна	Пошкодження злітно-посадкової смуги та рульожних доріжок	Критичний	Оперативна ремонтна бригада; запаси матеріалів для термінового відновлення

Джерело: складено на основі [17, 21].

Алгоритм управління загрозами аеропорту: покрокова модель.

Крок 1. Оцінка поточного стану безпекового середовища. Щоденна оцінка включає аналіз: ймовірності повітряних тривог на наступні 24 години;

стану злітно-посадкової інфраструктури; наявності персоналу та резервних систем; актуальності дозволів від Повітряних сил.

Крок 2. Активація відповідного протоколу (див. табл.3.4.)

Таблиця 3.4

Алгоритм дії персоналу аеропорту «Київ» (Жуляни) при певних загрозах

Сигнал	Протокол	Дії персоналу
Повітряна тривога	ALPHA	Евакуація до укриттів; зупинка всіх операцій на злітній смузі; закриття терміналу
Підозріла активність на периметрі	BRAVO	Оповіщення охорони та поліції; ізоляція зони; підвищена пильність
Відключення електроенергії	CHARLIE	Автоматичний перехід на генератори; перевірка критичних систем; оповіщення диспетчерів
Кібератака на системи	DELTA	Ізоляція уражених сегментів мережі; перехід на резервні системи; оповіщення CERT-UA

Джерело: складено авторським колективом на основі: [8, 9, 16].

Крок 3. Управління відновленням після інциденту.

1. Оцінка пошкоджень та складання акту.
2. Активація ресурсів для відновлення (матеріали, техніка, персонал).
3. Взаємодія з ДСНС та державними органами.
4. Комунікація зі стейкхолдерами (авіакомпанії, IATA, страховики).
5. Документування для подальшого аналізу та оновлення паспорту загроз.

Планування постконфліктного відновлення як елемент паспорту загроз.

Інноваційним аспектом паспорту загроз для аеропорту є включення до нього сценаріїв відновлення цивільних операцій. Це передбачає:

- дорожню карту поступового відновлення рейсів (внутрішні → регіональні міжнародні → трансконтинентальні);
- критерії безпеки для відновлення: рівень протиповітряної оборони, наявність страхового покриття, позиція ICAO [17];
- плани залучення інвестицій для відновлення та модернізації терміналів;
- інтеграцію з євростандартами Single European Sky.

3.3. Паспортизація загроз у діяльності служби екстреного реагування Державної служби з надзвичайних ситуацій України в умовах збройної агресії

Загальна характеристика об'єкта. Державна служба з надзвичайних ситуацій України (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. В умовах повномасштабної війни ДСНС набула нових функцій: ліквідація наслідків ракетних та авіабомбових ударів, пошуково-рятувальні операції в зруйнованих будівлях, піротехнічне розмінування, гасіння пожеж на об'єктах критичної інфраструктури.

ДСНС є унікальним об'єктом для аналізу паспорту загроз, оскільки сама по собі є "першим реагувальником" на загрози для інших організацій. Тобто ДСНС одночасно управляє власними загрозами та є ключовим елементом системи реагування в паспортах загроз, наприклад аеропортів та інших об'єктів критичної інфраструктури [8].

Структура Паспорту загроз ДСНС. Структура Паспорту загроз ДСНС представлено у табл. 3.5.

Таблиця 3.5.

Структура Паспорту загроз ДСНС

Категорія загрози	Опис	Специфіка воєнного часу	Рівень
Цільові удари	Ракетні та дронові атаки на пожежно-рятувальні підрозділи ДСНС під час виїзду на ліквідацію наслідків попередніх ударів (тактика подвійного удару)	Цілеспрямоване знищення рятувальників– задокументована тактика РФ	Критичний

Категорія загрози	Опис	Специфіка воєнного часу	Рівень
Ресурсна	Виснаження техніки, пального та спорядження внаслідок безперервних операцій	Кількість викликів зросла у 5-7 разів порівняно з мирним часом	Критичний
Кадрова	Загибель та поранення рятувальників, мобілізація до ЗСУ	Одночасне скорочення особового складу та зростання навантаження	Критичний
Технічна	Відмова обладнання в умовах екстремального навантаження та бойових умов	Неможливість планового технічного обслуговування	Високий
Координаційна	Порушення зв'язку та координації між підрозділами при масштабних атаках	Одночасне ураження кількох об'єктів вимагає паралельного реагування	Критичний
Психологічна	Бойова психологічна травма (ПТСР) рятувальників	Постійний контакт зі смертю та руйнуваннями	Високий
Інформаційна	Дезінформація щодо місць аварій та необхідних ресурсів	Використання фейкових викликів для відволікання ресурсів	Середній

Джерело: складено авторським колективом на основі: [8, 9, 16].

Алгоритм реагування ДСНС на загрози: покрокова модель.

1.Оперативний алгоритм реагування на масові атаки

При отриманні сигналу про масову ракетну/дронову атаку ДСНС активує наступний алгоритм:

1. Отримання оперативного попередження від ЗСУ/ситуаційного центру– очікуваний час, напрямок, кількість цілей.
2. Приведення підрозділів у стан підвищеної готовності– персонал у захисних спорудах, техніка готова до миттєвого виїзду.
3. Попередня координація з місцевими органами влади та лікарнями.

4. Після закінчення безпосередньої загрози– розгортання у зонах ураження.
5. Розподіл ресурсів за пріоритетами: люди під завалами > пожежі на критичній інфраструктурі > пошкоджені будівлі.
6. Запит додаткових ресурсів від суміжних регіонів за необхідності.
7. Взаємодія з медичними службами для евакуації поранених.

2.Антитактика проти подвійного удару

- Для протидії тактиці подвійного удару (атака рятувальників) ДСНС розробила спеціальний протокол, а саме:
- заборона виїзду підрозділів під час активної повітряної тривоги без окремого дозволу;
- використання броньованого або захищеного транспорту для руху в зонах активних бойових дій;
- прийняття рішення про виїзд лише після перевірки повітряного простору через координацію з ПСО;
- ротація підрозділів для запобігання накопиченій втомі та збереження резерву.

Управління ресурсами та ланцюгами постачання. Для забезпечення безперервності операцій ДСНС застосовує:

стратегічне резервування пального, спорядження та засобів індивідуального захисту на 30 днів безперервних операцій;

децентралізовані регіональні склади для забезпечення незалежності від логістичних порушень;

партнерства з міжнародними організаціями (УВКБ ООН, EU Civil Protection Mechanism) для поповнення запасів;

систему взаємодопомоги між регіональними підрозділами.

ДСНС як елемент системи паспортів загроз інших організацій.

Важливою особливістю позиціонування ДСНС у системі управління загрозами є її роль системоутворюючого партнера для всіх організацій

критичної інфраструктури. Ефективне взаємодія між ДСНС та такими організаціями базується на таких принципах:

- спільні навчання та тренінги з відпрацювання сценаріїв надзвичайних ситуацій;
- узгоджені протоколи оповіщення та координації при ліквідації наслідків атак;
- спільна база даних про небезпечні речовини та специфіку об'єктів критичної інфраструктури;
- заздалегідь погоджені плани доступу рятувальників до захищених об'єктів.

Висновки до Розділу 3

Досвід трьох українських структур формує практичні уроки для його застосування союзниками і партнерами України, а саме інших державах ЄС/НАТО. Йдеться про наступне:

- превентивна розробка паспортів загроз воєнного часу, тобто не чекати початку конфлікту, а розробляти сценарії до того, як вони стануть реальністю;
- відпрацювання сценаріїв "подвійного призначення", а саме планування конверсії цивільної інфраструктури для потреб оборони та евакуації;
- запроваджувати цифровізацію як елемент стійкості (інвестиції у цифрові системи знижують залежність від фізичної інфраструктури та персоналу);
- соціальний вимір паспорту загроз. Управління кадровими ризиками та соціальна підтримка персоналу є критичними для довгострокової стійкості;
- координація з ДСНС/службами екстреного реагування. Включення планів взаємодії з рятувальними службами до паспортів загроз усіх організацій критичної інфраструктури.

Практичний досвід Укрзалізниці, аеропорту «Київ» (Жуляни) та ДСНС України є безцінним ресурсом для розбудови сучасних систем управління загрозами не лише в Україні, а й у всіх демократичних державах, що усвідомлюють реальність гібридних та збройних загроз.

Ці три організації демонструють, що ефективний паспорт загроз – це не бюрократичний документ, а живий інструмент управління, що дозволяє одночасно реагувати на кризи та розвивати організацію. Укрзалізниця збільшила NPS на +6% в умовах знищення 172 вагонів і загибелі понад 1000 залізничників. Це є емпіричним доказом того, що правильне управління загрозами не заважає розвитку– воно його забезпечує. На основі аналізу трьох кейсів (паспортів загроз) можна виділити універсальний шестикроковий алгоритм, придатний для будь-якої організації критичної інфраструктури:

- *Ідентифікація*. Систематична ідентифікація загроз за п'ятьма вимірами (військовий, політичний, економічний, інформаційний, екологічний) з урахуванням специфіки об'єкта та географічного розташування.
- *Оцінка*. Визначення рівня кожної загрози за матрицею ймовірність × вплив. Використання даних розвідки та аналітики для обґрунтованих оцінок.
- *Пріоритизація*. Ранжування загроз за критичністю з визначенням топ-3 загроз, що вимагають негайного планування реагування.
- *Планування*. Розробка конкретних алгоритмів реагування для кожної пріоритетної загрози з чітким визначенням відповідальних, ресурсів та часових рамок.
- *Тренування*. Регулярне відпрацювання алгоритмів реагування через навчання, симуляції та реальні операції з подальшим аналізом.
- *Оновлення*. Щотижневий (або частіший в активній фазі конфлікту) перегляд паспорту загроз з урахуванням змін безпекового середовища.

Порівняльний аналіз та спільні риси паспортів загроз Укрзалізниці, аеропорту «Київ» (Жуляни) та ДСНС України) наведено у табл. 3.6.

Таблиця 3.6

Порівняльний аналіз та спільні риси паспортів загроз Укрзалізниці, аеропорту «Київ» (Жуляни) та ДСНС України

Вимір	Укрзалізниця	Аеропорт Жуляни	ДСНС
Ключова загроза	Ракетні удари + дефіцит ресурсів	Ракетні удари + призупинення операцій	Тактика подвійного удару
Адаптація місії	Поєднання евакуації та пасажирських перевезень	Конверсія в об'єкт подвійного призначення	Розширення функцій рятувальної служби
Кадрові ризики	1000+ загиблих, 3000 поранених	Мобілізація авіаперсоналу	Бойовий ПТСР та втрати
Цифровізація	89% онлайн-продажів; найкращий додаток Європи	Цифрові системи безпеки	Цифрові оперативні системи
Клієнтський фокус	NPS +6% попри війну	Стандарти ICAO; плани відновлення	Якість і швидкість реагування
Міжнародна інтеграція	IRS/MC3 стандарти [4]	Single European Sky	EU Civil Protection Mechanism

Джерело: складено авторським колективом на основі [8, 9].

Ключові уроки, що мають бути закладені в методологію паспорту загроз для будь-якої держави чи організації:

1. Паспорт загроз – це не список проблем, а система рішень. Кожна загроза має бути пов'язана з конкретним алгоритмом реагування, відповідальними та ресурсами.
2. Адаптація без втрати місії. Навіть в умовах найгостріших загроз організація має зберігати ясність щодо своєї місії та знаходити способи її реалізації. Наприклад, Укрзалізниця не просто перевозила пасажирів– вона рятувала людей і водночас ставала кращою для тих, кого перевозила.

3. Стійкість будується системно. Жодна організація не може ефективно реагувати на загрози поодинці. Наприклад, координація між УЗ, аеропортом, ДСНС та державними органами безпеки є системним фактором загальнодержавної стійкості.

Представлені методичні рекомендації можуть бути використані як навчальний матеріал для підготовки державних службовців, менеджерів критичної інфраструктури, фахівців з антикризового управління та аналітиків безпеки в Україні та країнах-партнерах.

Узагальнюючи викладене, слід також зазначити, що розроблена методика паспортів загроз ґрунтується на синтезі вітчизняної теоретико-методологічної традиції дослідження національної безпеки [8; 9; 10; 11; 12] та сучасних практик НАТО і Європейського Союзу [14; 20, 21], що забезпечує її відповідність як національним особливостям державного управління, так і вимогам сумісності із системами держав-партнерів.

Перспективними напрямами подальших досліджень є розробка цифрової платформи для автоматизованого формування та оновлення паспортів загроз, інтеграція індикаторів раннього попередження з відповідними аналітичними системами (в Україні, наприклад, Апарату РНБО України) та апробація запропонованої методології на додаткових об’єктах критичної інфраструктури – морських портах, енергетичних підприємствах, закладах охорони здоров’я тощо.

.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ

Для забезпечення термінологічної єдності використання цих методичних рекомендацій нижче наведено визначення ключових понять, що вживаються у тексті.

Національна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів від реальних та потенційних загроз.

Національні інтереси – життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності народу, визначальні потреби суспільства та держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет та прогресивний демократичний розвиток.

Загроза національній безпеці – явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей.

Виклик безпеці – потенційно негативна тенденція чи подія, яка ще не набула ознак загрози, проте потребує постійного моніторингу та аналізу з метою своєчасного реагування.

Ризик у сфері національної безпеки – імовірність виникнення та можливі наслідки реалізації загрози, що оцінюється за матрицею "імовірність – вплив".

Паспорт загрози – структурований аналітичний документ, що систематизує інформацію про джерела, масштаб, тенденції розвитку, можливі наслідки конкретної загрози, а також визначає алгоритм дій суб'єктів реагування на неї.

Дерево загрози – ієрархічна структура чинників (складових загрози), що в сукупності утворюють загрозу для реалізації певного національного інтересу.

Сектор безпеки і оборони – сукупність державних органів та сил, на які покладено функції забезпечення національної безпеки у воєнній, зовнішньополітичній, економічній, інформаційній, екологічній та інших визначальних сферах.

Стратегічне планування у сфері національної безпеки – циклічний процес визначення цілей, завдань і ресурсів забезпечення національної безпеки на середньострокову та довгострокову перспективу, що передбачає періодичні огляди та коригування відповідних стратегій (планів) .

Горизонт-скан (horizon scanning) – систематичний пошук ранніх (“слабких”) сигналів про нові або трансформовані загрози, що можуть набути значення в середньостроковій перспективі.

Гібридна загроза – комбіноване застосування воєнних і невоєнних (інформаційних, кіберне-тичних, економічних) засобів впливу, спрямованих на дестабілізацію об’єкта без формального оголошення війни.

Критична інфраструктура – системи, мережі, об’єкти та їх частини, які є важливими для економіки, національної безпеки, оборони, охорони здоров’я і безпеки громадян, порушення функціонування яких може мати дестабілізаційний вплив на життєдіяльність суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бодрук О. С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти: монографія. Київ: НІПМБ, 2001. 300 с.
2. Глобальна та національна безпека: підручник / за заг. ред. Г. П. Ситника, Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2016. 719 4 с.
3. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України: підручник. Київ: Інтертехнологія, 2009. 272 с.
4. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України: монографія. Київ: НВЦ "Євроатлантикінформ", 2007. 592 с.
5. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. Київ: НІСД, 2010. 288 с.
6. Звіт про науково-дослідну роботу кафедри національної безпеки на тему: «Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад розробки паспортів загроз національній безпеці України». (проміжний). НАДУ при Президентові України. К., 2011, 177 с.
7. Качинський А. Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ: НВЦ "Євроатлантикінформ", 2006. 336 с .
8. Концепція розвитку цивільного захисту України на 2022–2026 роки (проект).
9. Матеріали тренінгу «Загрози державній політиці», КНУ ім. Тараса Шевченка / EXPO, 17.05.2025.
10. Презентаційні матеріали АТ «Укрзалізниця» (Головащенко О. А.) щодо викликів воєнного часу та стратегії обслуговування клієнтів, 2025.
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.

12. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. -

13. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2008. 428 с

14. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ: НАДУ, 2012. 544 с

15. Ситник Г. П., Орел М. Г. Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник / за ред. Г. П. Ситника. Київ: ВПЦ "Київський університет", 2022. 464 с.

16. European Union Agency for Cybersecurity (ENISA). Transport Sector Threat Landscape. Heraklion: ENISA, 2024.

17. ICAO. Guidance on Operations in Areas of Conflict. Montreal: ICAO Doc 10088, 2024

18. International Union of Railways (UIC). International Railway Solutions (IRS). Paris: UIC, 2024.

19. Morgenthau H. J. Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace. 7th ed. Boston: McGraw-Hill, 2005. 752 p.

20. NATO 2022 Strategic Concept. Madrid: NATO Public Diplomacy Division, 2022. 16 p.

21. NATO Civil Emergency Planning Committee. Critical Infrastructure Protection in Wartime. Brussels: NATO, 2023.

Наукове видання

Ситник Григорій Петрович
Таран Євген Іванович
Паламарчук Тетяна Петрівна
Заворітня Галина Петрівна

РОЗРОБКА ПАСПОРТІВ ЗАГРОЗ ЄВРОПЕЙСЬКІЙ БЕЗПЕЦІ З УРАХУВАННЯМ ВПЛИВУ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

для підготовки здобувачів вищої освіти та держ.служб. у сфері публічного управління та національної безпеки

Методичні рекомендації

Підп. до друку 06.05.2026