

*А. В. Махнюк,  
Начальник управління Адміністрації Державної прикордонної служби України, м. Київ  
О. І. Кириченко,  
старший офіцер Адміністрації Державної прикордонної служби України, м. Київ*

## СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ РИЗИКІВ У СФЕРІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ: РОЗРОБЛЕННЯ ПАСПОРТІВ ЗАГРОЗ ПРИКОРДОННІЙ БЕЗПЕЦІ

*У статті проаналізовано підходи до проведення моніторингу загроз, здійснення їх класифікації. Розглянуто окремі питання інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами, зокрема розроблення та створення бази даних паспортів загроз прикордонній безпеці, запропоновано форму та структуру паспорта загрози.*

*This article analyzes the approaches of the monitoring the threats and implementation of their classification. Some specific information-analytical support questions of integrated border management are reviewed in it, including development and creation of the border security threats passports database, and the proposition about passport of threat form and structure.*

*Ключові слова: інформаційно-аналітичне забезпечення, інтегроване управління кордонами, паспорт загрози.  
Key words: information and analytical support, integrated border management, passport of threat.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Зважаючи на динамічний стан розвитку системи прикордонної безпеки, запровадження в Україні інтегрованого управління кордонами, активізацію загроз та викликів національній безпеці, трансформацію їх проявів, ще більшої актуалізації набувають питання інформаційно-аналітичного забезпечення прикордонної безпеки.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблемам інформаційно-аналітичного забезпечення системи управління національною безпекою, її різним аспектам вітчизняні науковці та фахівці приділяють достатню увагу [1; 2; 3; 4; 5; 7; 8].

Так, у роботах "Методичний підхід до формування адаптивних механізмів стратегічного планування та управління" [3], "Методика реагування на виклики, небезпеки та загрози національній безпеці держави" [4] розглянуто зміст комплексного інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, його особливості, основні проблеми та загальні підходи щодо їхнього вирішення, визначено призначення сил та засобів інформаційно-аналітичного забезпечення, розкрито сутність кожної з процедур стратегічного моніторингу та аналізу.

Незважаючи на достатню увагу, що приділяється науковцями питанням підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки, сьогодні немає чіткого єдиного підходу до визначення, структури, методики та регламенту формування й актуалізації паспорта загрози.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасні підходи, що застосовуються у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема на державному кордоні, перебувають на стадії динамічного розвитку та зумовлюють необхідність формування адекватної, ефективної та економічно виправданої системи управління національною безпекою.

Однією зі складових національної безпеки є прикордонна безпека, яка, спираючись на офіційне визначення національної безпеки, наведене в Законі України "Про основи національної безпеки України" [9], усталену точку зору, прийняту в науковому обігу [1; 11], можна визначити як захищеність життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави в її прикордонному просторі, при якому суспільству, державі та особі не завдається шкоди, а, навпаки, створюються умови для реалізації їхніх інтересів, пов'язаних із свободою пересування через державний кордон [10], оперативно виявляються та припиняються правопорушення, здійснюється протидія загрозам національній безпеці на кордоні та планомірна діяльність з усунення причин їх виникнення [1].

Результатом реалізації в Україні інноваційних підходів до забезпечення прикордонної безпеки стало схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції інтегрованого управління кордонами (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 року № 2031-р) та затвердження плану заходів щодо її реалізації (розпорядження Кабінету Міністрів від 5 січня 2011 року № 2-р).

Сутність інтегрованого управління кордонами України полягає у скоординованій діяльності компетентних державних органів (суб'єктів інтегрованого управління кордонами), яка спрямована на забезпечення належного рівня прикордонної безпеки та відкритості державного кордону.

До загальних функцій інтегрованого управління кордонами належать функції, притаманні функціям державного управління, а саме: планування; організація; мотивація; координативна діяльність; контроль (моніторинг). Таким чином, інтегроване управління кордонами є основним механізмом реалізації прикордонної політики держави у сфері забезпечення безпеки національних інтересів.

На думку науковців, становлення та функціонування системи прикордонної безпеки ґрунтується на певних закономірностях. Це, насамперед, залежність її побудови від характеру загроз, а ефективності та дієздатності — від економічного потенціалу держави. При цьому обов'язковою умовою є реальне сприйняття і аналіз загроз, їх правильна класифікація та оцінка. Система прикордонної безпеки повинна бути гнучкою, оперативно змінюватися залежно від зовнішніх і внутрішніх факторів, масштабності їх впливу та динаміки змін [1].

Одним з провідних питань, що вирішується на сучасному етапі запровадження інтегрованого управління кордонами, є його інформаційно-аналітичне забезпечення.

Інформаційно-аналітичне забезпечення як одна із складових системи забезпечення національної безпеки спрямоване на виконання функцій розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України, запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси в системі забезпечення прикордонної безпеки. Моніторинг та випереджувальне виявлення загроз, прогноз розвитку обстановки у сфері прикордонної безпеки є ключовим елементом інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами.

У процесі інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами повинні бути задіяні такі функціональні складові:

- моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в прикордонній, політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, військовій та інших сферах, релігійному середовищі, міжнетнічних стосунках;

- прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і причин їх виникнення та наслідків прояву;

- розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України;

- оцінювання відповідності розроблених пропозицій і рекомендацій чинній нормативно-правовій базі національної безпеки, системі національних інтересів та їх пріоритетам, міжнародним угодам та зобов'язанням України у галузі безпеки;

- експертиза проектів рішень і прогнозування негативних наслідків у разі їх прийняття;

- ситуаційне моделювання сценаріїв реалізації управлінських рішень з виконання планів нейтралізації загроз;

- оцінювання ефективності реалізації планів нейтралізації загроз у вибраних сферах забезпечення національної безпеки та їх оперативне корегування тощо.

У комплексне інформаційно-аналітичне забезпечення повинні входити документування, формування бази даних паспортів загроз, механізмів стратегічного планування.

Моніторинг загроз розглядається як ключовий елемент стратегічного планування. У процесі моніторингу за визначеними процедурами здійснюється виявлення загроз, проводиться оцінка їх характеру, спрямованості, масштабу та рівня, що обов'язково повинно фіксуватися у відповідному розділі паспорта загрози.

Для кожної загрози пропонується розробити паспорт та здійснити її шифрування відповідно до прийнятої в державі класифікації. Це необхідно для недопущення несанкціонованого доступу до результатів моніторингу.

Паспорт загрози передбачає ідентифікацію подій, явищ процесів, інших чинників, що утруднюють реалізацію національних інтересів України. У паспорті загрози повинні бути обов'язково відображені відомості щодо дати, місця, характеру, масштабу, рівня, динаміки та тенденції зміни, зазначені можливі об'єкти та прогнозовані наслідки в разі її реалізації. Крім того, у паспорті слід наводити дані щодо реагування суб'єктів забезпечення національної безпеки на зазначену загрозу. Паспорт загрози повинен також містити розділ щодо ресурсного забезпечення та осіб, відповідальних за планування й реалізацію заходів щодо її нейтралізації або попередження [4].

Базова множина загроз визначається Законом України "Про основи національної безпеки України".

Паспорт загрози надається до зберігання в базі даних і подальшій ідентифікації у процесі аналізу. Створення бази даних паспортів загроз, її постійна актуалізація передбачають попереднє виявлення, встановлення ієрархії, класифікацію загроз, визначення їхніх взаємозв'язків, розроблення системи показників, за якими вони мають вимірюватися, та обґрунтування порогів для їхньої ідентифікації тощо. Формування бази даних паспортів загроз здійснюється на підставі стратегічного моніторингу, фільтрації недостовірної та дублюючої інформації та стратегічного аналізу [5].

Зважаючи на міжнародний досвід, результати аналізу чинної нормативно-правової бази у сфері забезпечення національної безпеки та досліджень наукових установ Ради національної безпеки та оборони України, фахівців Міноборони та МНС, пропонується визначити у структурі паспортів загрози і включити такі основні компоненти:

- перелік основних загроз національним інтересам України;

- вид загрози з цього переліку, що є результатом її ідентифікації згідно з офіційно визначеною типологізацією загроз (об'єктивна/суб'єктивна), зовнішня (внутрішня, транскордонна), сфера (сфери) прояву тощо;

- суб'єкти, об'єкти, засоби загрози;

- ймовірність виникнення загрози;

- тривалість (коротко-, середньо- та довгострокові) загрози;

- масштаб та можливі наслідки загрози;

- комбінації варіантів проявлення загрози спільно з іншими загрозами та ймовірність цих варіантів;

- система показників (індикаторів) вимірювання загрози;

- динаміка розвитку загрози, джерела інформації про загрозу;

- система порогових значень для загрози;

- перелік методів, за якими здійснюється оцінка рівня загрози;

- список експертів, що брали участь в оцінці стану і тенденції розвитку загрози, тощо [2].

Розглядаючи питання класифікації загроз для національної та міжнародної безпеки, залежно від критеріїв можна виділити багато типів загроз. Сама класифікація загроз за визначеними критеріями на окремі види допомагає покращити організацію протидії загрозам з врахуванням їх конкретних особливостей. У зв'язку з цим у науці виділяють наступні критерії класифікації загроз: за характером загрози; за джерелами загрози; за середовищем загрози; за досяжністю загрози; за шкалою загрози; за напрямком спрямування загрози; за ступенем сформованості загрози; за наслідками загрози; за рівнем суб'єктивних оцінок загрози; за характером суспільних відносин [6].

Серед інших підходів можна знайти пропозицію щодо здійснення класифікації загроз за такими критеріями: джерела надходження, рівень гіпотетичної шкоди, повторюваність вчинення, сфери походження, ймовірність реалізації, рівень детермінізму, склад, значення, структура впливу, характер реалізації, відношення до людської діяльності, характер протікання, об'єкт впливу, елемент системи національної безпеки, наслідки, масштаби, форми діяльності суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, ставлення до них, характер спрямування, сфери суспільного життя.

Враховуючи результати попередніх досліджень у сфері забезпечення національної безпеки, міжнародний досвід, сутність інтегрованого управління кордонами, нами пропонується такий перелік загроз у сфері прикордонної безпеки, структура, методика та механізм формування й актуалізації паспортів загроз.

До основних загроз у сфері прикордонної безпеки пропонуємо відносити: наявність та можлива ескалація збройних конфліктів у прикордонному просторі; наявність прихованих територіальних претензій до України; незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону; прояви у прикордонному просторі національного і релігійного екстремізму, етнічного та релігійного сепаратизму; діяльність міжнародних терористичних і екстремістських організацій щодо переправлення на території України своїх емісарів і засобів терору; загострення криміногенної обстановки у прикордонному просторі України та суміжних держав; транснаціональна (транскордонна) організована злочинність, зокрема переправлення через кордон

людей, торгівля людьми, трафік наркотиків, контрабанда зброї, вибухових та інших небезпечних речовин, бойових припасів, культурних цінностей, економічна контрабанда, браконьєрська діяльність; аварії, катастрофи та стихійні лиха в екологічній сфері в прикордонному просторі.

Зважаючи на погляди, які зазначені вище, можна запропонувати наступні підходи до моніторингу та розроблення паспортів загроз у системі інтегрованого управління кордонами.

Потрібно зазначити, що з метою підвищення ефективності систем управління суб'єктів інтегрованого управління кордонами шляхом визначення сфер (напрямів), на яких мають бути зосереджені основні зусилля суб'єктів інтегрованого управління кордонами, загроз, які потребують найбільш активних і адекватних заходів із запобігання та уникнення, паспорти загроз доцільно розробляти (уточнювати) на усіх чотирьох рівнях інтегрованого управління кордонами всіма його суб'єктами в межах компетенції.

На нашу думку, паспорт загрози — це документ, який формується за результатами моніторингу подій, явищ, процесів інших чинників, які впливають на існуючі загрози, змінюють існуючий потенціал щодо реагування суб'єктами забезпечення інтегрованого управління кордонами на виявлені загрози.

На сучасному етапі запровадження інтегрованого управління кордонами для розроблення паспортів загроз та фіксації результатів моніторингу з метою подальшого використання під час проведення аналізу доцільно здійснювати візуалізацію даних з використанням офісних або спеціальних програмних продуктів.

Пропонуємо розглянути структуру паспорта загрози на прикладі паспорта загрози трафіку наркотиків.

Слід зазначити, що у цьому випадку повна формалізація структури паспорта загрози неможлива через широкий та динамічний спектр можливих загроз, стабілізуючих та дестабілізуючих факторів, що можуть впливати на загрозу.

У загальному визначенні паспорт загрози повинен містити таку інформацію: характеристика та оцінка загрози у визначеній сфері національної безпеки; перелік, класифікація та характеристика факторів, що впливають на існуючу (визначену) загрозу; загальна характеристика існуючого потенціалу суб'єкта забезпечення національної безпеки щодо реагування на загрозу; можливі сценарії розвитку подій та відповідні (можливі, адекватні) механізми реагування на них; перелік та характеристика супутніх загроз, які можуть виникнути з зазначеною загрозою, можливі варіанти спільного виникнення та їх ймовірність.

Характеристика загрози має містити дані щодо: класифікації загрози за типами наркотиків (кокаїн, героїн, марихуана, синтетичні наркотики та ін.); джерела походження загрози (країна, регіон та ін.); масштабності загрози (країни, регіони, де зазначена загроза найбільш актуальна); маршрутів переміщення наркотиків (напрямки та канали сполучення для України, засоби та способи, що застосовуються); тривалості існування (періодичність, сезонність, закономірності виявлені у проявах загрози та ін.); динаміки розвитку ситуації (ймовірність проявів, статистичні характеристики); суб'єктів загрози (фізичні, юридичні особи, злочинні угруповання та ін.).

Під час оцінки рівня загрози фіксується інформація про методи оцінки, що застосовувалися; результати оцінки для кожного методу, показники вимірювання, результати співвідношення рівня загрози до визначених порогових рівнів.

Фактори впливу на загрозу фіксуються відповідно до їх класифікації на: стабілізуючі — дестабілізуючі; внутрішні — зовнішні; за сферами виникнення. Визначається перелік та характеристика факторів, які були виявлені в ході моніторингу, встановлюються взаємні зв'язки між ними, ступень їх впливу на загрозу та ін.

Розглядаючи можливість реагування на загрозу необхідно враховувати: наявні внутрішні та зовнішні потенціали суб'єктів інтегрованого управління кордонами (ІУК) для адекватного реагування на загрозу; попередньо вжиті заходи їх характеристика, ефективність та ін.

За результатами моніторингу можливих супутніх загроз у паспорті відображається інформація щодо загроз, які можуть проявитися (виникнути) спільно із загрозою, що розглядається, а саме: вид загрози, коротка характеристика, рівень загрози, ймовірність спільної реалізації, стабілізуючі та дестабілізуючі фактори, що можуть впливати на супутню загрозу та спільну реалізацію та ін.

Можливі сценарії розвитку ситуації повинні відображати інформацію про: можливі позитивні та негативні прогнози; місце та ймовірність виникнення ситуації; масштаби змін рівня загроз; часові показники, коли можуть відбуватися зміни; можливі наслідки та пропонувані заходи реагування у разі змін.

Необхідно відзначити, що візуалізація даних з використанням офісних або спеціальних програмних продуктів дає певний ряд переваг, основними з яких є:

- автоматичне створення баз даних паспортів загроз;
- візуалізація взаємозв'язків між даними, що зберігаються в паспорті загрози;
- внесення, збереження та використання додаткової інформації, отриманої у ході моніторингу загрози.

Таким чином, у статті запропоновано визначення терміна "паспорт загрози", розроблено варіант структури паспорта загрози, розглянуто окремі питання щодо створення та використання бази даних паспортів, конкретизовано перелік загроз у сфері прикордонної безпеки, уточнено основні підходи до проведення їх моніторингу.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, у статті проаналізовано підходи до проведення моніторингу загроз, здійснення їх класифікації. Розглянуто окремі питання інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами, зокрема розроблення та створення бази даних паспортів загроз прикордонній безпеці, запропоновано форму та структуру паспорта загрози.

У статті розкрито лише деякі аспекти інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами. Подальшого дослідження потребують питання визначення регламенту проведення моніторингу загроз у сфері прикордонної безпеки, формування та актуалізації баз даних паспортів загроз, координації та порядку інтегрованого використання та застосування баз даних паспортів загроз, розроблених суб'єктами інтегрованого кордону.

### Література:

1. Литвин М. М. Прикордонна безпека України: етапи становлення, проблеми і перспективи / М. М. Литвин // Національна безпека: український вимір: зб. наук. ст. — К., 2008. — Вип. 1-2 (20—21). — С. 41—46.
2. Богданович В.Ю. Методи державного управління забезпеченням національної безпеки у її визначальних сферах: навч. посіб. / В.Ю. Богданович, А.І. Семенченко, М.Ф. Єжеев. — К.: НАДУ, 2008. — 40 с.
3. Семенченко А.І. Методичний підхід до формування адаптивних механізмів стратегічного планування та управління // Вісник НАДУ. — 2007. — № 2.
4. Методика реагування на виклики, небезпеки та загрози національній безпеці держави: навч. посіб. / [авт. кол.: В.Ю. Богданович, А.І. Семенченко, Д.Я. Кучма, А.В. Дацюк]. — К.: НАДУ, 2009. — 40 с.
5. Семенченко А.І. Механізм стратегічного управління забезпеченням національної безпеки у кризових та надзвичайних ситуаціях / А.І. Семенченко // Проблеми національної безпеки й оборони Стратегічні пріоритети. — 2007. — № 1 (2).
6. Тимків Я. Особливості та класифікація сучасних загроз національній та міжнародній безпеці // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. — 2006. — № 11 (31). — С.176—183.
7. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України: монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.
8. Возжеников А.В. Общая теория национальной безопасности: учебник / А.В. Возжеников, Н.В. Кривельская и др. Под. ред. А.А. Прохожева. — М.: Изд-во РАГС, 2002. — 320 с.
9. Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV "Про основи національної безпеки України" // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — 39.
10. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини // Збірка договорів Ради Європи. — К.: Парламентське видавництво, 2000. — С. 52.
11. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник Горбатенко В.П.; за ред. Шемшученка Ю.С., Бабкіна В.Д., Горбатенка В. П. — 2-е вид., доп. і перероб. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2012 р.