

УДК 351.746.1(477)

Олег ЦЕВЕЛЬОВ,  
Департамент охорони державного кордону,  
Адміністрації Державної прикордонної служби України, м. Київ

## МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ОЦІНКИ ЗАГРОЗ У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ

*Статтю присвячено дослідженню питання розроблення методичного підходу щодо оцінки загроз у сфері прикордонної безпеки на оперативно-тактичному рівні. Розкрито структуру оцінки загроз прикордонній безпеці з урахуванням здобутків теорії національної безпеки та європейського досвіду впровадження спільної інтегрованої моделі аналізу ризиків CIRAM. Досліджено порядок вимірювання рівня загрози за допомогою матриці з трирівневою шкалою оцінювання масштабів та ймовірності загрози.*

**Ключові слова:** національна безпека, прикордонна безпека, загроза, оцінка, структура.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Міжнародне безпекове середовище на сьогодні опинилося в стані глибокої кризи, яку оцінюють як наймасштабнішу від часів розпаду “холодної війни”. Експерти та політики заговорили про загрозу глобального конфлікту, вогнищем якого можуть стати події у Східній Європі.

Як показує досвід провідних країн світу, комплекс проблемних питань забезпечення національної (у тому числі прикордонної) безпеки вирішується в контексті створення ефективної системи

© Цевельов О.

постійного моніторингу загроз, визначення їх пріоритетності для обґрунтування та прийняття відповідних державно-управлінських рішень та побудови відповідної системи контролю за їх виконанням. У свою чергу, це передбачає розробку паспортів загроз прикордонній безпеці, які повинні мати статус офіційних нормативних документів.

Проведення антитерористичної операції на ділянці Луганської та Донецької областей, анексія АР Крим має на меті знизити рівень небезпеки територіальної цілісності України, тому сьогодні гостро постали завдання щодо вибору моделі забезпечення прикордонної безпеки та удосконалення системи моніторингу стану прикордонної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми та на які опирається автор.** Комплексне вивчення українськими вченими системи забезпечення прикордонної безпеки на регіональному та національному рівнях розпочинається на початку XXI ст., що пов'язано із євроінтеграційними процесами України. У працях Д. Купрієнка, О. Мельникова, В. Назаренка та інших науковців досліджені різні аспекти державного управління у сфері прикордонної безпеки європейського зразка, за якого запроваджується єдина політика інтегрованого прикордонного менеджменту. Обґрунтовано необхідність, стан та перспективи співпраці з Європейським агентством з питань прикордонної та берегової охорони.

Питання розробки оцінки та вимірювання загроз у сфері національної безпеки, зокрема її складника – прикордонної безпеки, досліджували А. Б. Качинський, І. С. Катеринчук, В. А. Кириленко, Д. А. Купрієнко, А. В. Махнюк та інші. Однак на оперативно-тактичному рівні такі питання розглядалися частково, а в аспекті впливу загроз територіальній цілісності держави – майже не розглядалися.

**Мета статті** – на основі результатів аналізу методологічних підходів щодо вимірювання стану безпеки (міжнародної, національної) з урахуванням досвіду забезпечення прикордонної безпеки України на оперативно-тактичному рівні теоретично обґрунтувати методичний підхід щодо оцінки загроз у сфері прикордонної безпеки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як показує досвід провідних країн світу, комплекс проблемних питань забезпечення національної (у тому числі прикордонної) безпеки вирішується в контексті створення ефективної системи постійного моніторингу загроз, визначення їх пріоритетності для органів влади (для обґрунтування та прийняття відповідних державно-управлінських рішень) та побудови відповідної системи контролю за їх виконанням.

Ми розглядаємо загрозу прикордонній безпеці як фактор (сукупність факторів), вплив якого (яких) призводить до повного або часткового унеможливлення реалізації національних інтересів у прикордонній сфері. Логічно виникає запитання, яким чином проаналізувати ці загрози, щоб визначити адекватні заходи? Як бачимо, результатами аналізу загроз мають бути: опис сценаріїв і ситуацій ескалації і виявів загроз, максимально конкретно визначення сил, засобів і способів реалізації загроз, оцінка їх пріоритетності з точки зору впливу на національні інтереси.

З метою забезпечення комплексності аналізу загроз, інформаційного збігу результатів виконання окремих завдань, зручності процедури доцільно провести декомпозицію проблеми такого аналізу (тобто задати певну структуру аналізу загроз).

На підставі результатів аналізу досліджень у сфері національної безпеки [1; 2; 4] нами встановлено, що аналіз загрози включає аналіз об'єктів, носіїв, причин виникнення загроз.

Об'єкти загроз визначаються через їх спрямованість: на суб'єктів національних інтересів у прикордонній сфері; предмет інтересу (стратегічні цілі прикордонної безпеки); процес, спосіб реалізації інтересу (складові процесів планування та реалізації програм, планів, вибір методу, технології, реалізації інтересів, організаційно-виконавчу систему, ресурсне забезпечення).

Носії загроз – це суб'єкти (держави, організації, особи), цілі яких суперечать національним інтересам України в прикордонній сфері, а їх дії можуть негативно вплинути на носіїв, предмет і процес реалізації інтересів. Виявлення носія загрози може значно полегшити подальший аналіз. Від відповіді на питання “Хто (що) загрожує?” зна-

чною мірою можуть залежати відповіді на інші питання: “Якими є джерела загрози? Що (хто) є об’єктом загрози? Чи має носій загрози приховані наміри? Яким є потенціал загрози?”

Україна як суб’єкт міжнародних відносин існує в певному оточенні, що складається із суб’єктів (держав, їх союзів, міжнародних організацій, недержавних утворень) з власними інтересами. Спектр взаємозв’язків з цими суб’єктами є дуже різноманітним: від звичайного співіснування, співробітництва та партнерства до конкуренції та ворожості.

Аналізу мають бути піддані як зовнішні, так і внутрішні суб’єкти. Найвність кількох внутрішніх впливових гравців (наприклад, фінансово-економічних груп, політичних рухів, партій, організацій), розбіжності корпоративних інтересів з національними ускладнює ситуацію всередині країни (наприклад, виникнення сепаратистських настроїв, розпалювання ворожнечі, громадянської війни) – отже, становить загрозу.

Особливо складним є виявлення та аналіз недержавних суб’єктів загроз, наприклад, терористичних, злочинних організацій, нелегальних посередників у торгівлі озброєннями тощо. Вони та їх діяльність перебувають переважно в “тіні”, проте, як правило, мають корупційну мережу в керівних органах міжнародних організацій, органах державної влади і спецслужбах певних держав і завдяки цьому можуть максимально нейтралізувати дії проти себе.

Причини виникнення загроз – це протиріччя між цілями різних суб’єктів, способами їх реалізації. Джерелами протиріч є умови, що призводять до їх появи. Існування кожного суб’єкта (людини, суспільства, держави) пов’язане з реалізацією його взаємовідносин з іншими суб’єктами соціального та об’єктами природного оточення. Найвність релігійних, етнічних, культурних, поведінкових особливостей, звичок, традицій може відбитися на ускладненні цих взаємозв’язків і перетворитися на протиріччя, напруженість, конфлікти.

Виявленню причин загроз може сприяти аналіз таких складників: мотивів, намірів і можливостей з реалізації відповідних цілей носія загрози; характеру його відносин з Україною та її окремими суб’єктами;

уразливих зон у системах реалізації національних інтересів у прикордонній сфері та забезпечення прикордонної безпеки України.

Загрози можуть мати як зовнішні, так і внутрішні джерела походження. Прикладами можуть бути: низька виконавська дисципліна в державному апараті; неефективність механізмів контролю та відповідальності; висока корумпованість органів влади; відсутність (недостатність) координації дій структур забезпечення воєнної безпеки, захисту від надзвичайних ситуацій і відповідних центральних і місцевих органів влади.

Важливе місце у виявленні джерел загроз має аналіз “фонової” ситуації. Наприклад, причинами напруженості в зонах “заморожених конфліктів” вважаються протиріччя між певними політичними силами навколо влади та контролю над територіями. Але передумовою реалізації амбіцій певних політичних сил є практика використання різних особливостей соціальних груп як засобу доступу до певних ресурсів: політичних, матеріальних, соціальних тощо. На такі зони можуть перетворитися й окремі регіони України (наприклад, АР Крим).

У країнах Європейського Союзу основні положення з оцінки загроз регламентовані документом під назвою “Common Integrated Risk Analysis Model” (CIRAM) Європейського агентства з питань прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) [5; 6; 7].

Спільна інтегрована модель аналізу ризиків CIRAM була розроблена у 2003 році групою експертів з прикордонних відомств держав-членів Європейського Союзу. Модель була створена для встановлення зрозумілої та чіткої методології здійснення аналізу ризиків, що мала на меті покращення процесу обміну інформацією та співпрацю у сфері безпеки кордонів. Оновлену версію, що отримала назву CIRAM 2.0, було створено за ініціативи FRONTEX 2011 року. Метою оновлення була розбудова моделі та її розповсюдження для уніфікації управління зовнішніми кордонами.

Оцінка загроз за методологією CIRAM 2.0 визначається як тиск, що здійснюється на систему охорони державного кордону [7]. Метою оцінки загрози є: ідентифікація та опис реальної і потенційної загрози; встановлення її масштабів та ймовірності.

Аналіз ризиків розпочинається з ідентифікації загрози. Виявлення загроз означає можливість підсумувати в найбільш придатній для прийняття рішень формі інциденти, дані та відомості, які було повідомлено або зібрано аналітиками. Є багато методів для виявлення загроз. Серед методів можна відзначити, наприклад, висновки експерта, дельфійський метод та сценарний аналіз. Ці методи не є взаємовиключними; кілька методів доповнюють один одного. Будь-який метод може також використовуватися для оцінки уразливості або впливу. Вибір методів багато в чому залежатиме від типу рішення, яке потрібно повідомити, наявних ресурсів (час, персонал, бюджет) і знань конкретних методів аналітиками.

Оцінка загрози повинна: ураховувати об'єкт та носія загрози, містити виразно окреслену сферу та мету аналізу; спиратися на детально перевірену інформацію; пропонувати вичерпну аргументацію і окреслювати джерела даних та інформації; охоплювати окреслені часові рамки з урахуванням історичних даних; визначати неясності та обмеження у сфері даних.

Загрозу необхідно описувати у вигляді простих і стислих формулювань. Аналітики можуть висувати рішення, але мають надавати їхню повну аргументацію та ресурси, використані для їх розробки. Аналітик повинен також інформувати осіб, що приймають рішення, про невизначеність, що оточує прийняті рішення. У кожному разі оцінка не повинна включати рекомендації щодо дій, які вимагають ресурсів, що перебувають за межами компетенції особи, яка приймає рішення.

Опис загрози може містити посилання на історичні дані. Необхідно описувати будь-які обмеження даних. Аналогічним чином в обов'язки аналітика входить перевірка точності інформації та передача висновків особам, що приймають рішення.

Опис загрози не повинен бути переліком інцидентів. У той час як звіт про інцидент повинен бути детальним і ретельним, опис проблеми має бути стислим і повинен фокусуватися на найбільш істотних моментах для осіб, що приймають рішення. Подробиці звітів про інциденти будуть найбільш корисними для цілей розслідування, а резю-

ме повторюваної структури серед звітів про інциденти буде найбільш корисним для аналізу ризиків.

Опис загрози, як правило, включає опис способу дії, мети правопорушника, мотивів і можливостей (хто, де, коли, скільки), тенденцій та прогнозів, і відштовхуючих факторів, що впливають на її величину та ймовірність.

Вимірювання загрози здійснюється за двома параметрами: величина та ймовірність.

Загрози необхідно вимірювати так, щоб їх можна було порівняти і розставити за пріоритетами. Якщо точні вимірювання є неможливими, можна використовувати відносну шкалу або рівні.

Вимірювання величини загрози означає, по-перше, визначення одиниці виміру для загрози. Вибір одиниці залежить від загрози. Так, для загроз, пов'язаних з торгівлею людьми, одиницями можуть бути кількість постраждалих від неї (жертв). Для загроз, пов'язаних з контролем за наркотиками, одиницями можуть бути кілограми вилучених наркотичних речовин. Щодо боротьби з тероризмом одиницею виміру може бути кількість підозрюваних у тероризмі осіб. Усі вимірювання повинні стосуватися певного періоду часу (наприклад, місяць, квартал або рік). Для вираження величини сили загрози вибирається найбільш зручний індикатор для подальшого моніторингу. Це також дає особі, що приймає рішення, показник рівня загрози.

Адміністративні дані є корисними для вимірювання величини загрози. Незаконна діяльність часто краще вимірюється низкою адміністративних даних, ніж просто одним індикатором. Адміністративні дані часто містять статистичні обмеження, які можна віднести до невизначеності. Відповідальність за усунення невизначеностей лежить на особі, що приймає рішення, а зменшення цих невизначеностей і визнання інших — це обов'язок аналітика.

Якщо йдеться про адміністративні дані щодо протиправної діяльності, аналітики повинні бути обережними, розглядаючи тенденції. Наприклад, збільшення кількості випадків виявлення незаконної діяльності не обов'язково є ознакою неспроможності. Дійсно, розширення можливостей може збільшити кількість виявлень, у той час як

обсяг фактичної протиправної діяльності може не змінюватися. Якщо правоохоронні органи вивчають незрозумілий феномен, статистичний облік, ймовірно, може показати збільшення випадків виявлення непомічених раніше злочинів.

Ймовірність загрози розуміється як вірогідність її настання протягом певного проміжку часу. Методи вимірювання ймовірності загрози можуть бути кількісними, напівкількісними або якісними, залежно від наявності достовірних даних і вимог для прийняття рішення. Кількісні методи оцінюють вірогідності та надають значення рівня загрози в конкретних одиницях. Кількісний аналіз не може бути можливим або бажаним через нестачу інформації, відсутність даних, вплив людського фактора, або тому, що зусилля є необґрунтованим. У той час як кількісні методи можуть полегшити роботу аналітиків, використання невизначених даних, швидше за все, призведе до перекручування точності та знання про загрозу. Кількісні методи повинні не ігнорувати невизначеність даних та інформації, а подавати цю невизначеність особам, які приймають рішення.

Основними джерелами вимірювання величини та ймовірності загроз є попередні аналітичні продукти, експертна оцінка [5]. Ці джерела інформації підтримують тільки грубі кількісні результати. На даний момент, щоб кількісні методи успішно використовувались для вимірювання загрози, необхідно виконувати більше досліджень. Саме тому аналітик може часто звертатися до напівкількісної або якісної оцінки величини та ймовірності загрози.

Напівкількісні методи використовують цифрові рейтингові шкали і часто підтримуються аналізом історичних та контекстних даних. Аналітики повинні ретельно задокументувати, як було створено оцінку. Напівкількісні методи за своєю природою є менш точними, ніж кількісні методи, а рейтинг має враховувати таку нестачу точності, використовуючи кількісну шкалу оцінок (тобто не десяткову).

Ефективною може бути якісна оцінка експертами. Для цього необхідно надати чітке пояснення значення рівнів і записати підстави цих критеріїв. Непарне число рівнів означає нейтральну точку зору,



тоді як парне число рівнів може викликати підйом до верхньої частини або падіння до нижньої.

Незалежно від вибору методів вимірювання може знадобитися окреме вимірювання загрози, що поєднує величину та ймовірність. У цьому випадку величину та ймовірність можна об'єднати для формування рівня загрози. Для узагальнення та опису різних рівнів загрози можна використовувати таблицю матриці для оцінки рівня загрози від низького до високого.

### Оцінка рівня загроз на державному кордоні України

Матриця оцінки загроз на українсько-російській ділянці державного кордону України				
Рівень загрози		Вплив/величина/розмір		
		низький	середній	високий
Ймовірність	Високий	Переміщення викраденого автотранспорту	Контрабанда товарів підакцизної групи. Іредентизм, сепаратизм	Воєнна загроза з боку РФ, контрабанда зброї та інших засобів терору
	Середній	Незаконне переміщення значних сум коштів на невідконтрольну територію	Контрабанда з України наркотичних речовин рослинного походження	Проникнення в Україну осіб, причетних до терористичної діяльності
	Низький	Контрабанда культурних цінностей	Незаконна міграція в Україну за чужими та підробленими документами	Переміщення в Україну героїну, кокаїну
Матриця оцінки загроз на українсько-молдовській ділянці державного кордону України				
Рівень загрози		Вплив/величина/розмір		
		Низький	Середній	Високий
Ймовірність	Високий	Переміщення викраденого автотранспорту	Контрабанда синтетичних наркотичних речовин	Незаконна міграція поза ППР, та у ППР за чужими та підробленими документами
	Середній	Контрабанда з України бурштину	Контрабанда підакцизних товарів поза ППР	Торгівля людьми. Іредентизм, сепаратизм
	Низький	Контрабанда культурних цінностей	Проникнення в Україну осіб, причетних до терористичної діяльності	Контрабанда зброї та інших засобів терору

Матриця оцінки загроз на ділянці державного кордону України з країнами-членами Європейського Союзу				
Рівень загрози		Вплив/величина/розмір		
		низький	середній	високий
Імовірність	Високий	Контрабанда підакцизних товарів через ППР до країн ЄС	Нелегальна міграція за чужими та підробленими документами до ЄС через ППР	Контрабанда синтетичних наркотиків в Україну через ППР
	Середній	Переміщення викраденого автотранспорту в Україну	Нелегальна міграція поза ППР до ЄС. Переміщення товарів поза ППР	Торгівля людьми, контрабанда наркотиків до ЄС. Іредентизм
	Низький	Незаконне переміщення значних сум коштів з України	Проникнення в Україну осіб, причетних до терористичної діяльності	Контрабанда зброї та інших засобів терору
Матриця оцінки загроз на ділянці українсько-білоруської ділянки державного кордону України				
Рівень загрози		Вплив/величина/розмір		
		низький	середній	високий
Імовірність	Високий	Контрабанда з України бурштину	Незаконне переміщення автотранспорту	Контрабанда наркотиків рослинного походження
	Середній	Проникнення в Україну осіб, причетних до терористичної діяльності	Нелегальна міграція, контрабанда кокаїну та героїну	Проникнення в Україну осіб, причетних до терористичної діяльності
	Низький	Контрабанда культурних цінностей	Торгівля людьми. Сепаратизм	Переміщення зброї та інших засобів терору
Матриця оцінки загроз на морській ділянці державного кордону України				
Рівень загрози		Вплив/величина/розмір		
		низький	середній	високий
Імовірність	Високий	Переміщення викраденого автотранспорту	Контрабанда товарів підакцизної групи. Іредентизм, сепаратизм	Воєнна загроза з боку РФ, контрабанда зброї та інших засобів терору
	Середній	Незаконне переміщення значних сум коштів на непідконтрольну територію	Контрабанда з України наркотичних речовин рослинного походження	Проникнення в Україну осіб, причетних до терористичної діяльності
	Низький	Переміщення в Україну героїну, кокаїну	Нелегальна міграція в Україну за чужими та підробленими документами	Контрабанда зброї та інших засобів терору

**Висновки.** Оцінка загрози на оперативно-тактичному рівні повинна: урахувувати об'єкт, носія та причини загрози, містити виразно окреслену сферу та мету аналізу; спиратися на детально перевірену інформацію; пропонувати вичерпну аргументацію і окреслювати джерела даних та інформації; охоплювати окреслені часові рамки з урахуванням історичних даних; визначати неясності й обмеження у сфері даних.

**Перспективою подальших розвідок у даному напрямі є** розробка комплексної методики оцінки загроз прикордонній безпеці України на оперативно-тактичному рівні.

### Список використаної літератури

1. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія / А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2013. – 104 с.
2. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – 2012. – 544 с.
3. Махнюк А. В. Окремі аспекти інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами в сучасних умовах / А. В. Махнюк // Наука і оборона. – 2011. – № 2. – С. 15–18.
4. Методика реагування на виклики, небезпеки та загрози національній безпеці держави : навч. посіб. / В. Ю. Богданович, А. І. Семенченко, Д. Я. Кучма, А. В. Дацюк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., каф. нац. безпеки. – К. : НАДУ, 2009. – 38 с.
5. Посібник з аналізу ризиків за моделлю CIRAM 2.0 для аналітиків Державної прикордонної служби України, 2015. – 136 с.
6. Загальна інтегрована модель аналізу ризиків, комплексне оновлення, версія 2.0. – Варшава, 2012. – 55 с.
7. Інструкція для відділів аналізу ризиків. Структура та інструменти для застосування CIRAM (Загальної інтегрованої моделі аналізу ризику держав-членів Євросоюзу) версії 2.0. – Варшава, 2012. – 115 с.

*Рецензент – кандидат військових наук, доцент Мазур В. Ю.*

*Стаття надійшла до редакції 13.09.2016*

*Цевелев О. Методические основы оценки угроз в сфере пограничной безопасности*

Статья посвящена исследованию вопроса разработки методического подхода к оценке угроз в сфере пограничной безопасности на оперативно-тактическом уровне. Раскрывается структура оценки угроз пограничной безопасности с учетом достижений теории национальной безопасности и европейского опыта внедрения совместной модели анализа рисков CIRAM. Исследуется порядок измерения угрозы с помощью матрицы с трехуровневой шкалой оценки масштабов и вероятности угрозы.

**Ключевые слова:** *национальная безопасность, пограничная безопасность, угроза, оценка, структура.*

*Tsevelov O. Methodological basis of estimation of threats in the field of border security*

In this article, on the basis of the analysis of the methodological approaches concerning the measuring of the safety level (international, national) with taking into account the experience of supplying the security of the Ukrainian border service on the operational and tactical levels, the methodical approach was explained, concerning the assessments of threats in the sphere of the borders security.

The experience of leading countries described that the complex of the problematic questions of the national (including border) security is solved in the context of an effective system of the continuous monitoring of threats, determination of their priority for the authorities (for study and appropriate public-management solutions) and building the appropriate system of controlling during their implementation.

The threat of border's security considered as a factor (or a set of factors), the impact of which, leads to the impossibility of full or partial realization of national interests in the border area.

The assessment of threats is defined as the pressure, which is accomplished on the system of the state border, based on the analysis of research in the field of national security of Ukrainian and the European Regional Border Security. The threat's object is the identification and description of

the real and potential threats; establishing the scale and probability of the threats.

The threat's assessment should: consider the object, carrier and the reasons of the threats, to include clearly-defined scope and purpose of the analysis; to base on the verified checked information; to offer the detailed argumentation and define the sources of data and information; cover a defined time frame, taking into account historical data; identify ambiguities and limitations in the data.

Prospects for further research in this direction is the development of a comprehensive methodology for assessing threats to border security in Ukraine operational and tactical level.

**Keywords:** *national security, border security, threat assessment structure.*