Разумков центр

Hanns Seidel Stiftung

СЕК'ЮРИТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Разумков
центр

СЕК'ЮРИТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Hanns
Seidel
Stiftung

Аналітична доповідь підготовлена Центром Разумкова в рамках проєкту,
що виконувався за фінансової підтримки Фонду Ганнса Зайделя в Україні

Київ-2025

СЕК'ЮРИТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Авторський колектив:

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ — керівник проєкту, директор військових програм Центру Разумкова

Юрій ЯКИМЕНКО — експерт проєкту, Президент Центру Разумкова

Олексій МЕЛЬНИК — експерт проєкту, співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки Центру Разумкова

Михайло МІЩЕНКО — експерт проєкту, заступник директора соціологічної служби Центру Разумкова

Ростислав БАЛАБАН — запрошений експерт, провідний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса

Це видання підготовлене Центром Разумкова за результатами дослідницького проєкту «Концепція сек'юритизації державної політики та суспільства і перспективи її впровадження в Україні», який підтримується Фондом Ганнса Зайделя в Україні. Проєкт є гармонійним розвитком результатів дослідження 2024 р. «Найкращі іноземні практики та досвід України в запровадженні громадсько-державного партнерства у сфері цивільної оборони», де вперше була сформульована потреба сек'юритизації державної політики і суспільства в Україні.

У рамках проєкту на основі переосмислення іноземного та вітчизняного досвіду у сфері забезпечення безпеки, теоретичних і практичних наробок Центру Разумкова, результатів експертних опитувань і обговорень запропоновано системний структурований підхід до аналізу та синтезу систем забезпечення національної безпеки, понятійний апарат як складова інтерфейсів у міждисциплінарних дослідженнях безпекових питань, методичні рекомендації з аналізу загроз і формування інструментів протидії.

Автори висловлюють велику вдячність І. Бураковському, К. Войтовському, Ю. Гончаренку, І. Коліушку, В. Котигоренку, В. Лупацію, П. Мироненку, Ю. Наплькову, О. Савченко, Г. Ситнику, С. Якім'яку за цінні зауваження та пропозиції, висловлені ними під час публічних заходів.

Брошура буде корисною для представників профільних органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, фахівців у сфері організації систем забезпечення безпеки у різних сферах на державному та місцевому рівнях, студентів, для всіх, хто цікавиться відповідною проблематикою.

ДИСКЛЕЙМЕР

Рекомендації, представлені у цьому виданні, є узагальненням пропозиції експертних дискусій, здійсненим Центром Разумкова для подальшого аналізу, обговорення та вироблення відповідних політик, і не є офіційною позицією Центру або будь-яких державних органів чи міжнародних інституцій.

Думки, висловлені в цьому виданні, не обов'язково відображають позицію чи схвалюються Фондом Ганнса Зайделя, який підтримав це дослідження.

У разі використання матеріалів, посилання на видання є обов'язковим.

© Центр Разумкова, 2025

ЗМІСТ

4 **ВСТУП. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СЕК'ЮРИТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

9 **I. ЗАГАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО АНАЛІЗУ І СИНТЕЗУ СИСТЕМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

16 **II. РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО АНАЛІЗУ ЗАГРОЗ**

43 **III. РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ**

59 **ВИСНОВКИ**

61 Додаток 1. **ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ**

67 Додаток 2. **РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНИХ ОПИТУВАНЬ**

ВСТУП. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СЕК'ЮРИТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Досвід України свідчить про те, що в умовах гібридної війни, її високої динаміки, величезних і багатовимірних втрат наявні безпекові механізми не завжди спрацьовують або виявляються недостатніми. Інтенсивність російських наземних і ракетно-дронових атак, масштаби втрат та обмежені спроможності української держави зумовлюють нагальну потребу залучення потенціалу всього суспільства та допомоги партнерів. Більш того, навіть після завершення війни Україна не зможе почувати себе в повній безпеці, маючи сусідом державу, яка є її екзистенційним ворогом.

Сьогодні Україна перебуває у стані критичного напруження в залученні внутрішніх і зовнішніх ресурсів для відстоювання власних суверенітету та незалежності у протистоянні з кількісно переважаючим її ворогом. Це зумовлено в т. ч. багатьма недоліками в організації ефективних воєнно-політичних і соціально-економічних процесів в Україні, що загрожує негативними наслідками як для її демократичного устрою, так і державності загалом.

Російсько-українська війна спричинила і продовжує завдавати Україні величезної матеріальної шкоди у вигляді людських втрат, негативних наслідків у фінансовій системі, в економіці, руйнувань енергетичної, промислової та соціальної інфраструктури. Зростають масштаби та вдосконалюються форми і способи ворожих інформаційно-психологічних операцій (ІПСО). На цьому тлі у коридорах влади з'являються загрозливі авторитарні тенденції, а в експертному середовищі та в суспільстві — неоднозначне ставлення до сумнівних політичних новацій. Все це загрожує ерозією суспільної єдності.

Така ситуація вимагає системного переосмислення засад внутрішньої і зовнішньої політики України, суттєвого реформування практично всіх сфер життєдіяльності із широким залученням інститутів громадянського суспільства. Ці реформи мають відбуватися паралельно та у взаємозв'язку

з євроінтеграційними процесами та бути взаємопов'язаними (скоординованими) в багатьох вимірах — воєнному, політичному, економічному екологічному, соціальному, правовому.

В українському суспільстві поширюється розуміння таких реформ. На тлі зростання агресивності росії, невизначеності політики США, переорієнтації політики європейських партнерів на оборонні потреби та євроінтеграційних прагнень самої України в політичному та експертному середовищі України активно обговорюються і впроваджуються державні і громадські ініціативи «національної стійкості», «оборонної демократії», «розумної» або «демократичної мілітаризації» тощо.

СТИСЛА ХАРАКТЕРИСТИКА БЕЗПЕКОВИХ ІНІЦІАТИВ

Національна стійкість – здатність держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій[1] (за змістом функцій дублює практично всю сферу відповідальності системи забезпечення національної безпеки).

Тотальна оборона – мобілізація державою, суспільством усіх ресурсів: цивільних, військових, інституційних, приватних, державних, бізнесових та індивідуальних, – для захисту Батьківщини[2].

Розумна мілітаризація – нормування обігу зброї; виховання стрілецької культури; будівництво укриттів; забезпечення безпеки населення під час атак; поширення військових знань; нарощування військової потужності; міцна оборонна промисловість[3].

Економічна мілітаризація – процес послідовного нарощування частки військово-промислового комплексу в загальній структурі національного господарства, що супроводжується переорієнтацією ресурсних, інституційних та фінансових потоків з цивільного сектору на потреби оборони. Пріоритетний перерозподіл фінансових, матеріальних і трудових ресурсів на користь секторів, що забезпечують обороноздатність держави. Оборонна промисловість – локомотив економічного розвитку. Взаємний трансфер технологій між оборонною і цивільною промисловістю. Кооперація із західними партнерами[4].

[1] Концепція забезпечення національної системи стійкості, введена в дію Указом Президента України № 479 від 27 вересня 2021 р., *https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181*

[2] «Стратегія «тотальної оборони» для України». – Борісфен Інтел, *https://bintel.org.ua/analytics/strategiya-totalnoi-oboroni-dlya-ukrainy.*

[3] «Міністерство всеохоплюючої оборони». – Українська правда *https://www.pravda.com.ua/columns/2022/08/25/7364711.*

[4] «Мілітаризація національної економіки України в умовах війни: виклики та обмеження». – Інноваційна економіка, *https://inneco.org/index.php/innecoua/article/view/1489.*

Оборонна демократія – поєднання демократичних цінностей з готовністю суспільства захищати такі цінності від внутрішніх та зовнішніх загроз. Захист демократії. Зростання ролі громадянських ініціатив і громадсько-військових рухів. Поєднання з державною політикою[5];

Озброєна, войовнича демократія – демократичний устрій, здатний захищатися від впливу деструктивних політичних сил; гармонійна сукупність законів, делегованого законодавства та судових рішень, які обмежують певні права та свободи в демократичному суспільстві з метою захисту існування держави, її демократичного характеру та інститутів, прав меншин тощо[6].

[5] «Оборонна демократія як відповідь на ключові безпекові виклики». – Український безпековий клуб, *https://secureclub.org/2025/10/30/oboronna-demokratiya-yak-vidpovid-na-klyuchovi-bezpekovi-vyklyky-golova-ubk*.

[6] ««Озброєна демократія» – засіб проти авторитаризму?», *http://lsej.org.ua/7_2023/16.pdf*.

Критичне переосмислення, врахування теоретичних надбань і практичного досвіду України та інших країн наводить на думку, що найбільш релевантним підходом до вдосконалення державної політики та суспільної активності із забезпечення національної безпеки, що «покриває» всі згадані ініціативи, є сек'юритизація[1]. Під нею розуміється **збалансований за усіма сферами суспільних взаємовідносин і будь-яких обставин режим діяльності держави та суспільства, коли головним пріоритетом влади, бізнесу, суспільства є забезпечення національної безпеки**. Сек'юритизація українського суспільства та державної політики розглядається як вимушений спосіб забезпечення національної безпеки і зміцнення демократії у воєнний і мирний час в умовах сусідства з державою-агресором.

Дуже стисло візію сек'юритизованих держави та суспільства в Україні можна виразити наступними тезами:

Зовнішня політика: спрямованість на стримування зовнішньої агресії; зміцнення всебічного, насамперед безпекового, партнерства, союзів, альянсів демократичних країн.

[1] Buzan B. Security: A New Framework for Analysis / Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde. Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1998; Buzan B. Security, the State, the «New World Order,» and Beyond / Barry Buzan // On Security / edited by D. Ronne.Oslo : Oslo Workshop, 2006; 'More Union in European Defence', report of a CEPS Task Force, *https://euagenda.eu/publications/more-union-in-european-defence*; Резнікова О. «Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища». – НІСД, *https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-03/reznikova-ukraineresilience2022_02.pdf*; «Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь», Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. *https://files.nas.gov.ua/PublicMessages/Documents/0/2022/06/220624133824484-8851.pdf*.

Суспільство: розгалужена мережа громадянської та політичної освіти, курсів військової підготовки населення; патріотизм і висока мотивація громадянської активності; солідарність у позиціях і консолідація зусиль; готовність всього населення до участі в захисті Батьківщини; інформаційна стійкість.

Сектор безпеки: структурно-функціональна оптимізація системи забезпечення національної безпеки загалом і відповідних силових структур зокрема; високий рівень технологічності їх парку озброєнь, військової і спеціальної техніки; стратегічне обладнання території; потужні мобілізаційні резерви; ефективне цивільно-військове співробітництво; цивільна оборона, що охоплює цивільний захист; поєднання багаторівневої децентралізації управління, горизонтальної взаємодії та вертикальної координації діяльності державних і недержавних суб'єктів у сфері безпеки.

Внутрішня політика: верховенство права; закони — однакові для всіх; демократія, що вміє захищатися від впливу деструктивних політичних сил; справедливе і стабільне соціальне забезпечення громадян, рівний доступ до життєво важливих послуг; обґрунтований, виключний перелік обмежень прав і свобод в умовах особливого періоду; демократичний контроль над державним апаратом.

Урядування: професійний, політично неупереджений уряд; стратегічний процесо-орієнтований підхід в управлінні; раціональна децентралізація державного управління; головний пріоритет — оборона; формування державної політики в усіх сферах з урахуванням цього пріоритету; безперервність, сталість правил, норм, процедур; нетерпимість до корупції, зниження корупціогенності державного управління; демократична підзвітність і неухильна відповідальність.

Економіка: захищеність і стійкість ключових секторів економіки, критичної інфраструктури; потужний оборонно-промисловий сектор; ефективне державно-приватне партнерство; інноваційність; інвестиційна привабливість; дієві стандарти корпоративного управління; міцна взаємовигідна кооперація із зовнішніми партнерами; вихід на зовнішні ринки.

Екосистема: безпечна територія, вільна від мін і вибухонебезпечних залишків війни; «зелена енергетика»; всеохопна екологічна культура;

високі екологічні стандарти користування землею, водними та лісовими ресурсами.

У брошурі наводяться загальний підхід до аналізу і синтезу систем забезпечення національної безпеки, структурований підхід до аналізу загроз, перелік інструментарію протидії загрозам, висновки та рекомендації. У додатках наведені понятійний апарат і результати експертних опитувань. Результати досліджень базуються на теоретичних і практичних здобутках Центру Разумкова, оцінках і думках експертів — представників державної влади, державних і недержавних аналітичних центрів, громадських організацій, висловлених ними під час двох експертних опитувань і чотирьох тематичних експертних обговорень (круглих столів).

I.
ЗАГАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО АНАЛІЗУ І СИНТЕЗУ СИСТЕМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У дослідженні використовується підхід структурованого аналізу проблем[1]. Його головною відмінністю від інших версій моделювання та аналізу систем у сфері безпеки[2] є чітке виокремлення властивостей системи (суспільства, держави) із забезпечення національної безпеки: спроможності прогнозувати, передбачати, виявляти загрози; спроможності стримувати, запобігати, уникати їх впливу, здатності чинити опір, захищатися; стійкість, живучість в умовах впливу загроз; готовність до протидії загрозам (до своєчасного «вмикання» всіх згаданих властивостей).

Ще однією особливістю запропонованого підходу є зниження невизначеності всього процесу оптимізації досліджуваної системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) за рахунок початку процесу з аналізу не самих загроз, а елементів, де невизначеність є мінімальною, тобто об'єктів загроз. Невизначеність на цьому етапі (аналіз національних цінностей, інтересів, їх носіїв, виразників, процесів їх реалізації) є мінімальною, залежною від внутрішніх чинників — обізнаності суб'єкта аналізу з предметною галуззю. Невизначеність на наступних етапах аналізу знижується завдяки запровадженню структури досліджуваних елементів (об'єктів загроз, самих загроз, системи протидії) з інформаційним наповненням цих структурних елементів результатами аналізу.

[1] Див., наприклад: «Оборонна політика: потреба реформ Збройних Сил України», *https://razumkov.org.ua/upload/oboron_pol_consult_XII-2012.pdf* ; Structured Analysis, *https://www.tutorialspoint.com/system_analysis_and_design/system_analysis_and_design_structured.htm*; «Методология структурного анализа и проектирования», *https://or-rsv.narod.ru/SADT/SADT.htm*.

[2] 'Dynamic Modeling for Resilience Measurement: NATO Resilience Decision Support Model', *https://www.mdpi.com/2076-3417/10/8/2639*.

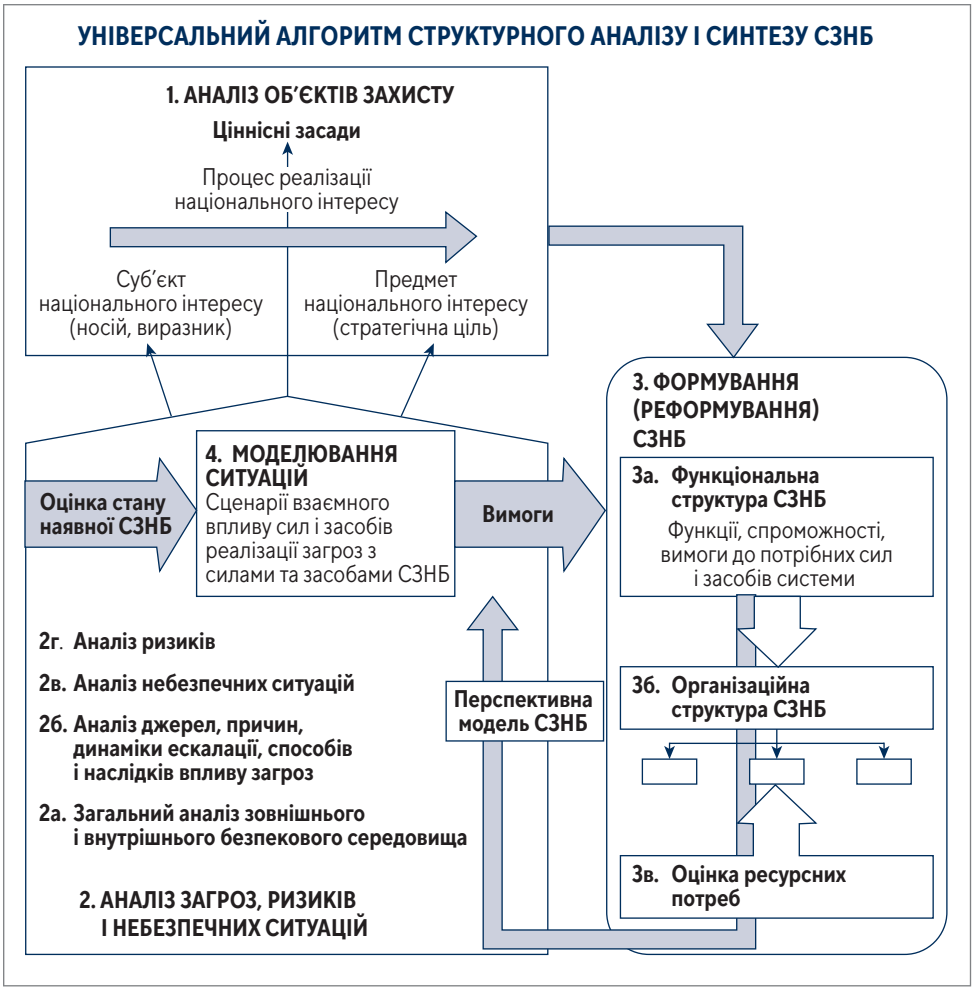
Дані і знання про досліджувані явища, події, об'єкти отримуються за результатами постійного моніторингу безпекового простору. Окрім зниження невизначеності, такий підхід дає можливість розширити діапазон потенційних загроз, забезпечує більшу повноту їх аналізу, отже, сприяє підвищенню готовності СЗНБ до раптових змін ситуації.

На практиці такий підхід може викликати застереження з приводу надмірності переліку потенційних загроз. Проте така надмірність виглядає виправданою, порівняно з можливою шкодою від їх появи і впливу. До того ж, надмірність переліку загроз може бути суттєво знижена шляхом застосування процедур оцінки ризиків за критеріями їх вірогідності, важливості об'єкту впливу загроз, величини потенційної шкоди, коли суб'єкт ухвалення рішень вважає певні ризики прийнятними або навпаки непереборними, тобто такими, на які не варто або немає можливості реагувати (Схема «Оцінка ризиків», с. 41).

Багатовимірність поняття «сек'юритизація державної політики і суспільства» — з точок зору як сфер, на які воно поширюється, так і великої кількості об'єктів впливу загроз, джерел їх походження, суб'єктів їх реалізації, суб'єктів протидії загрозам — вимагає багатьох вузькодисциплінарних і міждисциплінарних, скоординованих між собою досліджень і практичних заходів, забезпечення їх сумісності з метою отримання бажаних результатів і синергетичного ефекту. Зауваження про необхідність сумісності є дуже важливим, оскільки за її відсутності взаємодія елементів системи може викликати «негативну синергію» — коли елементи системи заважають один одному в процесі взаємодії. Своєю чергою, забезпечення сумісності потребує наявності відповідних інтерфейсів у вигляді єдиного понятійного апарату (*Додаток 1*) і універсального методичного підходу до аналізу і синтезу СЗНБ.

Загалом, запропонований тут універсальний алгоритм аналізу і синтезу СЗНБ має наступний вигляд (Схема «*Універсальний алгоритм структурного аналізу і синтезу СЗНБ*», с. 11) і складається з чотирьох модулів[3].

[3] Запропонована структура аналізу і синтезу систем забезпечення безпеки розроблялася з урахуванням спільних закономірностей у всіх сферах життєдіяльності, застосуванням до них принципів системного підходу. Звичайно, в кожній з цих сфер порядок і результати аналізу матимуть змістовну специфіку, що не порушує загальну структуру аналізу. Цей алгоритм є більшменш апробованим у сфері воєнної безпеки: «Оборонна політика: потреба реформ Збройних сил України», *https://razumkov.org.ua/upload/oboron_pol_consult_XII-2012.pdf*; «Державно-громадське співробітництво в забезпеченні суспільної стійкості під час війни в Україні», Аналітична доповідь Центру Разумкова, *https://razumkov.org.ua/images/2024/10/03/2024-Sunhurovskyi-CIVIL-STIYKIST-UKR-1.pdf*.



Модуль 1. Аналіз об'єктів захисту:

- ✓ аналіз ціннісних засад, національних інтересів і стратегічних цілей соціально-економічного розвитку України, визначення та коригування їх переліку, характеристик, пріоритетності (загальних, секторальних, регіональних);
- ✓ визначення суб'єктів, які є носіями, виразниками та учасниками реалізації відповідних інтересів на національному та локальному

рівнях — як потенційних об'єктів загроз (людина, громада, суспільні інститути, бізнес, влада); аналіз їх характеристик;

- ✓ аналіз процесів і способів реалізації національних інтересів, які визначаються стратегіями і програмами соціально-економічного розвитку України та які потенційно можуть зазнати впливу загроз. Аналізу підлягають методи та технології досягнення потрібних проміжних і кінцевих результатів, а також наявна та потрібна забезпеченість ресурсами — часовими, організаційно-правовими, фінансовими, матеріальними, кадровими, інформаційними; визначення потреб у додаткових джерелах ресурсів (внутрішніх і зовнішніх);

- ✓ виявлення та оцінка слабких місць (уразливостей) визначених об'єктів впливу загроз;

- ✓ визначення попередніх вимог до СЗНБ.

Модуль 2. Аналіз загроз, ризиків і небезпечних ситуацій

2а. Загальний аналіз зовнішнього та внутрішнього безпекового середовища:

- ✓ визначення наявних і потенційних загроз для кожної зі складових: *1*) ціннісних засад; *2*) предмету інтересів — стратегічних цілей; *3*) суб'єктів інтересів — носіїв, виразників; *4*) сукупності засобів реалізації стратегічних цілей — з урахуванням їх слабких місць та вразливостей;

- ✓ виявлення суб'єктів загроз, мотивів, спроможностей; аналіз можливостей, передумов для об'єднання їх зусиль з однодумцями, партнерами, союзниками в різноманітних конфігураціях.

2б. Аналіз джерел, причин, динаміки ескалації, способів і наслідків впливу загроз:

- ✓ аналіз динаміки ескалації загроз — від зародження протиріч до виникнення та ескалації конфлікту та ліквідації його наслідків; аналіз тенденцій розвитку загроз, що склалися/складаються, формування різноманітних сукупностей різнорідних деструктивних чинників (гібридних загроз);

- ✓ аналіз сил і засобів сторони-нападника, що беруть участь у реалізації загроз, можливих способів їх застосування на кожному з етапів ескалації загроз.

2в. Аналіз небезпечних ситуацій (*Модуль 4*):

- ✓ визначення можливих сценаріїв ескалації загроз, їх просторових і часових характеристик;
- ✓ аналіз можливостей переходу загроз на альтернативні траєкторії реалізації;
- ✓ аналіз чинників, що впливають на формування сценаріїв;

2г. Аналіз ризиків (Схема «*Універсальний алгоритм структурного аналізу і синтезу СЗНБ*», с. 11):

- ✓ оцінка ймовірності загроз і небезпечних ситуацій;
- ✓ оцінка характеру впливу загроз на національні інтереси;
- ✓ оцінка ризику з урахуванням пріоритетності стратегічної цілі.

2д. Сценарний аналіз здатності наявної СЗНБ протидіяти загрозам із переліку неприйнятних (*Модуль 4*):

- ✓ формування сценаріїв взаємного впливу сил і засобів реалізації загроз з наявними силами та засобами СЗНБ;
- ✓ оцінка ступеня та можливих наслідків впливу загроз з урахуванням протидії наявних сил і засобів СЗНБ; аналіз найбільш критичних для національної безпеки сценаріїв;
- ✓ уточнення вимог до СЗНБ.

Модуль 3. Формування (реформування) СЗНБ

3а. Формування функціональної структури СЗНБ:

- ✓ визначення функцій СЗНБ, потрібних для запобігання і протидії загрозам на кожному етапі їх ескалації;
- ✓ аналіз повного циклу процесу реалізації цих функцій та умов, у яких вони виконуватимуться;

- ✓ визначення спроможностей, потрібних для протидії загрозам, вимог до сил і засобів СЗНБ.

3б. Формування організаційної структури СЗНБ:

- ✓ визначення сил і засобів, потрібних для набуття системою визначених спроможностей;
- ✓ аналіз наявної структури СЗНБ, виявлення елементів, що відповідають/не відповідають визначеним вимогам;
- ✓ визначення нових структурних елементів, потрібних для реалізації функцій і спроможностей, не перекритих наявною структурою СЗНБ;
- ✓ визначення функціональних взаємозв'язків у новій структурі СЗНБ;
- ✓ визначення на основі сценарного аналізу *(Модуль 4)* раціональних форм і способів застосування сил і засобів СЗНБ для ефективної протидії загрозам.

3в. Визначення та оцінка потрібного ресурсного забезпечення:

- ✓ людські ресурси: чисельність, кваліфікація, підготовка кадрів, способи і принципи комплектування, соціальні стандарти;
- ✓ матеріально-технічні ресурси: інфраструктура, технології, технічні засоби, рівень їх ефективності;
- ✓ правові ресурси: раціональна структура документів, принципи розподілу інформації між ними, вимоги до змісту, процедури формування, набуття чинності, механізми верифікації;
- ✓ фінансові ресурси: принципи формування бюджетного запиту, бюджету на засадах оцінки технологічної насиченості процесів розвитку і функціонування, визначених у відповідних програмах і планах;
- ✓ узгодження часових, функціональних і ресурсних параметрів створення, набуття готовності та функціонування СЗНБ.

Модуль 4. Моделювання ситуацій (використовується для сценарного аналізу та оцінки загроз, ефективності наявної (на етапі 2) і перспективної (на етапі 3) СЗНБ):

- ✓ накопичення і структуризація даних і знань, потрібних для формування сценаріїв протидії сил і засобів СЗНБ визначеним загрозам у динамічному безпековому середовищі;
- ✓ визначення можливих сценаріїв ескалації загроз, їх просторових і часових характеристик, можливості формування гібридних сценаріїв, переходу загроз на альтернативні траєкторії; аналіз зовнішніх і внутрішніх факторів та їх впливу; оцінка можливих наслідків і ступеня впливу загроз; аналіз найбільш критичних для національної безпеки сценаріїв;
- ✓ моделювання та аналіз ситуацій протидії СЗНБ визначеним загрозам; визначення критеріїв захищеності, стійкості та живучості об'єктів захисту від загроз; оцінка результатів моделювання протидії СЗНБ визначеним загрозам;
- ✓ оцінка варіантів створення (реформування) СЗНБ; формування рішень в умовах невизначеності;
- ✓ коригування структури, функцій, спроможностей СЗНБ з урахуванням результатів оцінки ефективності протидії загрозам.

Послідовність і зміст операцій має забезпечувати інформаційну сумісність виходів попередніх зі входами наступних.

Під час використовуються зазначених операцій використовуються дані, отримані від наявних (утворених) ситуаційних центрів, засобів (мереж) збору, накопичення та обробки інформації.

Дотримання повноти та послідовності наведених процедур визначення політики та формування структури СЗНБ забезпечує під час підготовки політичних рішень високий рівень їх обґрунтованості, а на практиці — необхідну оперативність, гнучкість та ефективність СЗНБ.

II.
РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО АНАЛІЗУ ЗАГРОЗ

Наведені нижче переліки загроз для державності та демократії в Україні та оцінки їх небезпечності сформовані за результатами експертного опитування (Додаток 2, діаграми «*Рівень небезпеки наступних загроз для державності України*», «*Рівень небезпеки наступних загроз для демократії в Україні*», с. 71–73) і експертного обговорення за участю представників профільних органів державної влади, державних і недержавних аналітичних центрів, громадських організацій[1].

* За 5-ти бальною шкалою, де «1» – дуже низький негативний вплив, а «5» – дуже високий негативний вплив.

[1] Круглий стіл «Зовнішні і внутрішні ризики та загрози для державності та демократії в Україні». – Центр Разумкова, *https://razumkov.org.ua/novyny/kruglyi-stil-na-temu-zovnishni-i-vnutrishni-ryzyky-ta-zagrozy-dlia-derzhavnosti-ta-demokratii-v-ukraini.*

ЗАГРОЗИ ДЕРЖАВНОСТІ (внутрішні і з боку росії)
ТА ОЦІНКА РІВНЯ ЇХ НЕБЕЗПЕКИ,
середній бал*

(продовження)

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень небезпеки», «5» – низький рівень небезпеки.

Див. діаграму «*Рівень небезпеки наступних загроз для державності України*», с. 71.

РІВЕНЬ НЕБЕЗПЕКИ НАСТУПНИХ ЗАГРОЗ ДЛЯ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень небезпеки», «5» – низький рівень небезпеки.

Див. діаграму «*Рівень небезпеки наступних загроз для демократії в Україні*», с. 73.

Однак, перелічені в таблицях загрози охоплюють лише внутрішні чинники та частину зовнішніх, пов'язаних з російською агресією. Проте, детального системного аналізу з метою подальшого формування політики і практичних заходів протидії потребують також такі категорії загроз, як міжнародний тероризм, кліматичні зміни, пандемії, світові економічні кризи тощо, які, на жаль, не оминають Україну.

АНАЛІЗ ОБ'ЄКТІВ ЗАГРОЗ

Як зазначено в розділі 1, початковим етапом виявлення та аналізу загроз є визначення можливих об'єктів їх впливу, до яких належать ціннісні засади, національні інтереси (стратегічні цілі функціонування та розвитку суспільства, держави), носії та виразники національних інтересів, процеси їх реалізації[1].

Ціннісні засади

Система ціннісних засад (моральні цінності, культурні стандарти, укоріненні принципи державотворення, міжнародних і суспільних відносин), а також готовність дотримуватися їх у взаємовідносинах «влада-суспільство-бізнес», внутрішній і зовнішній політиці створює певні рамки для формування національних інтересів, ставлення до загроз і викликів, способів реалізації цілей і протидії загрозам. Часто вважається, що саме характерна для конкретної країни система цінностей визначає основи її самоідентифікації та цивілізаційний вибір.

Українському суспільству, попри регіональні, освітні, вікові розбіжності стосовно мови, культурних традицій, зовнішньополітичних орієнтирів тощо, притаманна певна специфіка ціннісних засад, з урахуванням яких і має визначатися цивілізаційний вибір розвитку країни:

- ✓ прихильність до загальнолюдських моральних цінностей: добро, свобода, милосердя, честь, гідність, справедливість;
- ✓ несприйняття права сили;
- ✓ надання переваги ієрархії суспільних відносин, що будується знизу до гори — від людини та родини, до Батьківщини;

[1] Опис використаних тут понять здійснюється у стислому, достатньому для цього видання обсязі. Насправді, кожне з них потребує більш глибокого та детального аналізу.

- ✓ переважна підтримка таких державоутворюючих і суспільних стандартів, як: суверенітет, незалежність і територіальна цілісність; демократія; правова держава; міцне самоврядування; свобода вибору; толерантність; верховенство права; справедливість і рівноправність; порядок і безпека; неупереджене правосуддя; ефективні та доступні адміністративні послуги.

Значною мірою ця системи ціннісних засад збігається з цінностями європейської спільноти, що є мотивом вибору саме європейського вектору інтеграції України. Водночас, цей вибір України не міг влаштувати росію, тому ціннісні засади такого вибору перетворилися на одну із цілей потужної пропаганди та інформаційно-психологічних операцій (ІПСО) кремля проти України.

Суб'єкти національних інтересів

Суб'єктами національних інтересів є їх носії та виразники. Носіями національних інтересів є: громадяни України, їх об'єднання, бізнес-групи, відповідні інститути громадянського суспільства, які формулюють власні та суспільні потреби. Виразниками національних інтересів є суб'єкти, які узгоджують, систематизують і формалізують суспільні потреби, лобіюють потреби цільових груп, формулюють і проголошують стратегічні цілі розвитку суспільства та держави: президент; парламент; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; органи місцевого самоврядування; політичні партії та об'єднання політичних сил; об'єднання громадян, громадські організації.

Каталізаторами, рушіями процесу визначення національних інтересів можуть бути: впливові політичні і громадські рухи, громадські організації, політико-економічні групи, політичні партії, авторитетні політичні і громадські діячі, активісти, об'єднання громадян. Усі вони є представниками певних цільових груп — носіїв специфічних групових інтересів.

Організація реалізації національних інтересів покладається насамперед на виконавчі органи влади (уряд, центральні та місцеві органи державної влади) і органи місцевого самоврядування. Сама реалізація відбувається шляхом цілеспрямованої, скоординованої та забезпеченої ресурсами діяльності суб'єктів державного і недержавного секторів.

Усі перелічені суб'єкти, їх взаємовідносини, процеси взаємодії можуть бути об'єктами загроз, тобто такого впливу внутрішніх і зовнішніх чинників (або своєї власної поведінки), який робить їх діяльність неможливою або малоефективною. «Атракторами» загроз слугують їх слабкі місця, вразливості. Недарма напередодні та під час російсько-українського конфлікту одними з головних цілей кремлівської інформаційної війни були і є цільові аудиторії України, іноземних країн і самої росії, у свідомості яких російські політтехнологи намагаються створити викривлену картину реальності. Для цього використовуються приховування фактів і просування власних версій подій, переписування історії і навіть географії, вигадування побудованих на цьому аргументів на виправдання агресивної політики кремля.

З метою усунення (ліквідації) або примусу до відмови від дотримання або реалізації визначених стратегічних цілей суб'єкти інтересів можуть бути піддані прямому або опосередкованому впливам. Прикладами таких впливів можуть бути:

- ✓ фізичне знищення, ушкодження, залякування ключових представників державної влади (членів сімей і близьких) з метою відсторонення від процесів ухвалення рішень та їх реалізації;
- ✓ втягування осіб, що ухвалюють рішення, до корупційних схем, їх шантаж компроматом, підкуп з метою спотворення політичних рішень або гальмування процесу їх реалізації;
- ✓ дискредитація (або самодискредитація, зокрема через непрофесіоналізм кадрів) органів влади, що знижує довіру до них та підтримку їх дій;
- ✓ втягування парламенту, уряду в той чи інший спосіб у безплідні політичні дебати, що призводить до відволікання їх від конструктивного процесу визначення цілей і пріоритетів, створює штучні перешкоди процесу забезпечення їх реалізації (гальмування прийняття державного бюджету, певних законів тощо).

Прикладами негативних впливів напередодні та під час російсько-українського конфлікту стали: інфільтрація на всіх щаблях української влади, в т. ч. у секторі безпеки, агентів кремлівського впливу, руками яких

було завдано суттєвої шкоди здатності України захищатися від російської агресії. До і навіть після Революції гідності були збережені та вдосконалені старі корупційні схеми — очолювані ставленниками кремля та пов'язаними з ними вітчизняними «любителями наживи» — які не лише ускладнили відповідь агресору, але стали суттєвим гальмом потрібних реформ у всіх сферах. За їх участі здійснювалися спроби дестабілізації ситуації в окремих регіонах і в Україні в цілому з метою унеможливлення формування та реалізації державної політики.

Визначення ключових суб'єктів національних інтересів є важливою складовою процесу формування політики забезпечення національної безпеки. Особливо актуальним це є для нинішньої України, де суб'єкти національних інтересів є найбільш вразливими до впливів — як внутрішніх, так і зовнішніх. Більш того, за певних умов окремі суб'єкти суспільства, держави можуть виявитися не лише носіями чи виразниками національних інтересів, але й носіями загроз, якщо їх інтереси не збігаються з національними або суперечать їм.

Предмет національних інтересів

Національні інтереси можуть бути представлені у вигляді сукупності стратегічних цілей, що визначають потрібні кінцеві результати забезпечення життєво важливих функцій[2] і суспільних потреб. Така сукупність повинна мати зрозумілий сенс і означати намір суспільства, держави забезпечити поступовий, безпечний розвиток у напрямі досягнення бажаного стану завдяки солідарним, збалансованим і скоординованим зусиллям усіх своїх суб'єктів.

Під час визначення національних інтересів важливо враховувати процес розвитку суспільства, який впливає на еволюцію його інтересів. З певною мірою умовності цей процес можна поділити на чотири послідовні рівні (етапи): виживання; створення умов для розвитку; забезпечення сталого розвитку; самореалізація в зовнішньому оточенні.

На кожному з цих етапів для кожної категорії суб'єктів (людина, бізнес, суспільні та державні інститути) можна визначити характерні потреби в економічній, політичній, соціальній та інших сферах життєдіяльності,

[2] Закон України «Про критичну інфраструктуру», *https://nizhynrada.gov.ua/files/2022-01-27/nHisT8XQDx.pdf.*

а також загальні вимоги до безпеки — як окремої потреби, присутньої на кожному з етапів. Врахування наведених етапів необхідне для свідомого визначення національних інтересів України в її нинішньому стані та на перспективу з урахуванням послідовності їх реалізації.

Стратегічні цілі можуть бути об'єктами загроз. Негативний вплив може здійснюватися на всі складові процесу їх формування та реалізації (виявлення, формулювання, узгодження, визначення пріоритетів) з метою зміни (спотворення) орієнтирів діяльності суспільства, держави, спрямування дій в помилкових напрямах, марнування часу, виснаження обмежених ресурсів. Наприклад:

- ✓ штучне створення суспільної напруженості навколо питань, зокрема мови, адміністративного устрою, зовнішньополітичного курсу, що позбавляє владу підтримки і змушує її вдаватися до заходів на користь лобістських груп (які відстоюють корпоративні інтереси або інтереси інших держав) і на шкоду визначеним національним інтересам України;

- ✓ спотворення цільових установок, що впливає на спрямованість і результативність державної політики, поведінку суб'єктів суспільства, ускладнює координацію зусиль;

- ✓ цілеспрямована дезінформація стосовно напрямів розвитку в окремих галузях, лобіювання привабливих, але недостатньо обґрунтованих проєктів, що може призвести до помилкових політичних та економічних рішень, відхилення від світових стандартів, несвоєчасних і нецільових витрат коштів та інших ресурсів, руйнування економічного та інтелектуального потенціалу країни;

- ✓ недостатня увага та непрофесійне ставлення влади до обґрунтування та визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку, що може призвести до спотвореного визначення реальних суспільних потреб і неефективності державної політики.

Урахування цих аспектів є актуальним для України в її трансформаційному стані — за умов, коли стратегічні цілі мають бути основою вибору прийнятних способів і форм припинення та завершення війни.

Обрання таких орієнтирів має за мету забезпечити виживання України в умовах війни, задати напрям соціально-економічного розвитку у повоєнний період, виведення країни на рівень світових стандартів добробуту. Помилки з їх вибором негативно впливають на стан і перспективи функціонування та розвитку суспільства, держави.

Процеси формування та реалізації політики соціально-економічного розвитку

Процеси формування та реалізації політики соціально-економічного розвитку є найбільш складними для захисту від загроз через велику ідеологічну та технологічну насиченість, різноманітність, а також не завжди чітку формалізацію і недостатню деталізацію. У загальному вигляді їх можна представити як сукупність наступних складових:

(*а*) **процес соціально-економічного розвитку (реалізації національних інтересів)** як послідовність виконання наступних завдань:

- ✓ формування концептуального бачення розвитку суспільства, держави;
- ✓ розробка довгострокової стратегії розвитку, середньо- та короткострокових програм і планів;
- ✓ формування бюджету;
- ✓ реалізація програм і планів.

(*б*) **спосіб реалізації національних інтересів** — як сукупність методів, технологічних, організаційних засобів, ресурсів, потрібних для досягнення стратегічних цілей:

- ✓ *метод* — теоретично обґрунтована сукупність прийомів отримання потрібного результату;
- ✓ *технологія* — сукупність взаємопов'язаних і готових для практичної реалізації методів отримання потрібного результату з використанням відповідних засобів;

- ✓ *організаційно-виконавча система (ОВС)* — сукупність органів адміністрування процесу реалізації національних інтересів (програм, планів) і суб'єктів-виконавців програмних (планових) завдань;

- ✓ *ресурсне забезпечення* — засоби, умови, що забезпечують можливість практичної реалізації технології отримання потрібного результату; до специфічних видів ресурсного забезпечення належать: фінанси, кадри, виробнича та допоміжна інфраструктура, матеріально-технічні, програмні засоби, наукова, методична, адміністративна, інформаційна підтримка.

Кожна із зазначених складових може бути об'єктом загроз. Тобто можуть бути створені умови, за яких недоліки процесу формування та ухвалення політичних рішень, обрані методи і способи реалізації національних інтересів, обсяги і порядок забезпечення ресурсами суттєво ускладнюють або унеможливлюють весь процес реалізації національних інтересів. Наприклад:

- ✓ обмежена інституційна спроможність органів влади управляти складними процесами забезпечення національної безпеки та соціально-економічного розвитку в умовах високого рівня невизначеності та жорстких ресурсних обмежень напередодні та під час війни (Діаграма «*Ефективність заходів державної політики...*», с. 68) призвела до кризових явищ в економіці, територіальних втрат напередодні та на початку активної фази війни;

- ✓ руйнування енергетичної, промислової та соціальної інфраструктури під час ракетно-дронових ударів по всій території України ускладнюють або унеможливлюють виконання державою і суспільством життєво важливих функцій;

- ✓ підміна владою понять і цілей в міграційній політиці призвела до додаткових ускладнень у процесі мобілізації, зростання дефіциту робочої сили, негативно вплинула на згуртованість суспільства через відчуття несправедливості;

- ✓ наявність бар'єрів, що обмежують доступ суб'єктів економічної діяльності до передових технологій і фінансових ресурсів обмежує

вибір ефективних та економічно обґрунтованих способів реалізації національних інтересів;

- ✓ запровадження країнами-конкурентами політичних, технічних та економічних бар'єрів обмежують вихід вітчизняних товарів і послуг на зовнішні ринки;
- ✓ відсутність (виснаження) запасів природних ресурсів та обмеження доступу до зовнішніх джерел їх постачання звужує ресурсну базу відповідних способів реалізації національних інтересів;
- ✓ штучне створення іміджу країни як ненадійного партнера призводить до обмеження зовнішньої допомоги, доступу до ресурсів, ринків збуту товарів тощо.

Під час російсько-українського конфлікту можна спостерігати вплив усіх цих і багатьох інших загроз у вигляді застосування санкцій і контрсанкцій, боротьби компроматів з боку як російської, так і української сторін, затяжних переговорів про завершення війни із сумнівними або неприйнятними для України умовами тощо.

Виходячи з нерозривного зв'язку між процесами реалізації національних інтересів і забезпечення національної безпеки, можна стверджувати, що відповідні концепції, стратегії, програми і плани розвитку, обов'язково повинні містити безпекові аспекти — заходи із запобігання негативним чинникам та їх нейтралізації. Своєю чергою, аналогічні документи в секторі безпеки мають враховувати програми соціально-економічного розвитку та бути спрямовані на забезпечення їх безперешкодної реалізації.

Визначені в цих програмах цілі, завдання, способи реалізації, ресурси доцільно розглядати як головні об'єкти захисту — як такі, що складають найбільш повний перелік об'єктів загроз. З цього, зокрема, випливає важливий висновок про те, що **забезпечення національної безпеки має починатися вже на етапі розробки відповідних програм соціально-економічного розвитку, в яких розробниками (міністерствами, відомствами) мають бути передбачені заходи із захисту процесів виконання програмних завдань від негативних чинників.**

ПРІОРИТЕТИ

Пріоритет — це перевага певної цілі, результату, способу, напряму дій над іншими. Пріоритети, що визначаються під час планування процесу (зокрема соціально-економічного розвитку, забезпечення безпеки) поділяються на **політичні та технологічні**.

Політичні пріоритети визначаються на етапах **формування концепцій, стратегій** і відбивають, по-перше, схильність суспільства, політичного керівництва держави до певних стратегічних напрямів, цілей, по-друге, їх готовність до ризиків, обмежень і втрат на користь цілей, визначених пріоритетними.

Під час визначення та використання політичних пріоритетів можна спостерігати характерні помилки. Часто робляться спроби здійснити на підґрунті цих пріоритетів розподіл бюджетних ресурсів. Проте, на концептуальному і стратегічному етапах ще відсутні достатні дані про способи реалізації стратегічних цілей, їх технологічну насиченість, немає достатнього уявлення про питому вагу витрат на реалізацію відповідних напрямів (заходів) у «пакеті» бюджетних пропозицій.

У багатьох випадках для визначення політичних пріоритетів і розподілу бюджетних витрат користуються попереднім досвідом, у т. ч. визначенням узагальнених фінансових показників (відсоткових часток видатків на соціальне забезпечення, оборону, науку, освіту тощо). Як правило, такі розрахунки базуються на попередніх (не завжди позитивних) тенденціях бюджетного процесу і процесу соціально-економічного розвитку минулих років, і тому зумовлюють скоріше консервацію негативних тенденцій і не сприяють удосконаленню зазначених процесів.

Отже, на етапі формування концепцій і стратегій зарано визначати остаточний розподіл бюджетних ресурсів: це може бути зроблено лише приблизно, орієнтовно — як встановлення рамкових умов можливих ресурсних видатків, їх обмежень, які потім будуть уточнюватися.

Більш детальне обґрунтування пріоритетів і ресурсних потреб відбувається на етапі формування програм. На цьому етапі не лише розраховується вартість тих чи інших заходів, але й детально визначаються їх

часова послідовність, технологічна насиченість, і на підґрунті цього та з урахуванням згаданих політичних пріоритетів оцінюються потреби в коштах по етапах реалізації.

Таким чином, **технологічний пріоритет** — це економічно обґрунтована готовність надати перевагу тим чи іншим стратегічним напрямам, цілям, способам їх реалізації (у вигляді переважно своєчасного виділення відповідних фінансових ресурсів). Технологічні пріоритети відображаються в обсягах і черговості виділення ресурсів. Ці пріоритети визначаються на етапі розробки програм, під час докладного розгляду питань вибору способів реалізації проміжних і кінцевих результатів, коли з'ясовується технологічна насиченість конкретних завдань.

На практиці, в окремих випадках, якщо розробка стратегії та програми здійснюється постійно стабільним за складом колективом виконавців, процеси визначення політичних і технологічних пріоритетів можуть відбуватися паралельно.

Слід зазначити, що за умов жорстких ресурсних або часових обмежень помилки з визначенням пріоритетів можуть розглядатися як загрози чи негативні чинники, здатні перетворити процес реалізації національних інтересів на нереалістичний, тобто унеможливити досягнення визначених стратегічних цілей.

У рамках концепції сек'юритизації України головними пріоритетами є забезпечення національної безпеки і зміцнення демократії. Це означає не безоглядну мілітаризацію держави та суспільства, а розгляд планів і програм розвитку в усіх сферах життєдіяльності через призму потреб зміцнення обороноздатності і протидії проявам підриву демократичного устрою.

АНАЛІЗ ЗАГРОЗ І РИЗИКІВ

Аналіз загроз є невід'ємною складовою загальної логіки та технології формування СЗНБ, даючи змогу співвідносити в динаміці загрози, їх об'єкти, сили та засоби сторін конфліктної ситуації: сторони, яка загрожує (сторони-нападника), сторони, яка захищається (сторони-жертви), та, можливо, третіх сторін.

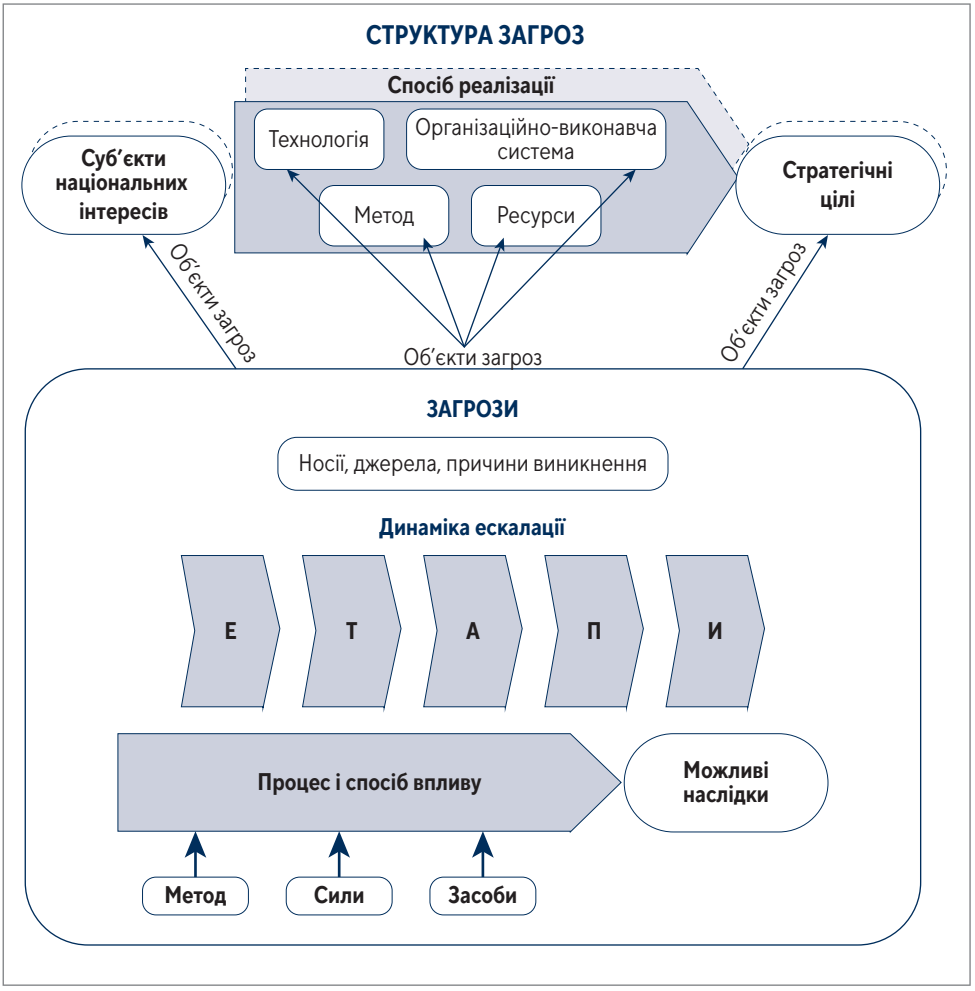
Загроза національній безпеці визначається тут як фактор (сукупність факторів), чий вплив призводить до повного або часткового унеможливлення реалізації національних інтересів. *Ризик* — як можливість (вірогідність) завдання шкоди національним інтересам. У відповідних контекстах ризик може розумітися як міра вірогідності або масштабу загрози, а також як критерій оцінки ефективності системи захисту.

На практиці в окремих ситуаціях дуже важко визначитися із загрозами через їх новизну, специфіку окремих предметних галузей, брак інформації та недостатню формалізацію, багатоваріантність перехрещень причин, джерел і наслідків загроз, недостатню якість відповіді на попереднє питання — що саме треба захищати. Як правило відбувається поступове, мірою накопичення інформації, усвідомлення того, з якою сукупністю загроз ми маємо справу. Для цього проводиться геополітичний, геоекономічний, геостратегічний, воєнно-політичний, військово-технічний аналіз, оцінка ризиків, послідовне формування загальної картини — інформаційної карти загроз.

Якщо здійснюється комплексний аналіз загроз у кількох або в усіх сферах безпеки із залученням багатьох виконавців, то їх робота має бути побудована в рамках єдиного технологічного процесу з виходом на загальний кінцевий результат. При цьому допускається використання різних методик виконання окремих завдань з урахуванням специфіки предметних галузей. Як зазначалося вище, важливою передумовою успіху комплексного процесу аналізу загроз є інформаційна сумісність процесів і результатів виконання окремих завдань.

Структура загроз

З метою забезпечення комплексності аналізу загроз, збігу результатів виконання окремих завдань, зручності процедур, а також переходу до наступного етапу — формування системи забезпечення національної безпеки — доцільно задати певну структуру загроз: (*а*) *об'єкт загрози;* (*б*) *носій загрози*; (*в*) *джерела, причини її виникнення*; (*г*) *динаміка ескалації*; (*д*) *спосіб впливу*; (*е*) *можливі наслідки впливу загрози* (Схема «*Структура загроз*», с. 30).



а. Об'єкт загрози визначається через її спрямованість на згадані вище елементи національних інтересів (див. вище):

- ✓ ціннісні засади;
- ✓ суб'єкти національних інтересів;
- ✓ предмет інтересу (стратегічні цілі);

- ✓ процес, спосіб реалізації інтересу (складові процесів планування та реалізації програм, планів, вибір методу, технології, реалізації національних інтересів, організаційно-виконавчу систему, ресурсне забезпечення).

Характеристики зазначених складових є предметом формування соціально-економічної політики держави. Національні інтереси (стратегічні цілі) мають визначатися у відповідних концепціях, стратегіях, програмах, законодавчих актах. Але, як правило, вони не розглядаються там як об'єкти загроз і захисту від них, і тому ні їх перелік, ні визначені параметри та особливості не є достатніми для наступного аналізу загроз. Проте, визначення якнайширшого переліку загроз потрібне для забезпечення достатності сукупності спроможностей, потрібних для захисту від них.

Головними параметрами об'єктів загроз, потрібними для наступного аналізу, є наступні:

- ✓ соціальна, політична, економічна, воєнна значимість, цінність, припустимі рівні завданої їм шкоди;
- ✓ соціальні, політичні, економічні, екологічні, військові, інформаційні, просторові та часові характеристики об'єктів загроз та їх оточення;
- ✓ характеристики готовності, вразливості, захищеності, стійкості, живучості.

б. Носії загроз — суб'єкти (активні чи пасивні сторони-нападники), чиї дії суперечать (заважають) національним інтересам України та можуть негативно вплинути на ціннісні засади, суб'єкт, предмет і процес реалізації її національних інтересів. Виявлення носія загрози може значно полегшити наступний аналіз. Від відповіді на питання «хто (що) загрожує?» великою мірою може полегшити визначення джерел загроз, наявності прихованих намірів і рівнів загрози.

Носіями загроз можуть бути іноземні держави (передусім ті, де існують авторитарні політичні режими, або приходять до влади радикальні рухи), організації, недержавні суб'єкти, групи окремих осіб. Україна як суб'єкт міжнародних відносин існує в певному оточенні, що складається із

держав, їх союзів, міжнародних організацій, недержавних утворень з власними інтересами, їх взаємовідносин. Спектр взаємозв'язків з цими суб'єктами є дуже різноманітним: від звичайного співіснування, співробітництва та партнерства до конкуренції та ворожнечі.

Поглиблення взаємозалежності та усвідомлення необхідності мирного співіснування є підґрунтям формування державою стратегії майбутнього розвитку та засад безпекової політики, в т. ч. стосовно участі в міжнародних інтеграційних проєктах. Водночас, існують чинники, що можуть зумовити переформатування наявного міжнародного балансу інтересів і сил, спричинити дестабілізацію ситуації та її розвиток за небажаними сценаріями — в т. ч. поширення насильства із застосуванням збройної сили, як це відбулося під час російсько-української війни.

Аналізу мають бути піддані як зовнішні, так і внутрішні суб'єкти. Наявність кількох внутрішніх впливових гравців (наприклад, фінансово-економічних груп, антиукраїнських політичних рухів, партій, організацій), розбіжності корпоративних інтересів з національними ускладнює ситуацію всередині країни, — отже, може становити загрозу (Діаграми «*Ефективність заходів державної політики…*», «*Рівень небезпеки загроз для демократії..*», с. 69, 73).

Особливо складним є виявлення та аналіз недержавних суб'єктів, наприклад, терористичних, злочинних організацій, суб'єктів нелегальної торгівлі наркотиками, людьми, посередників у торгівлі зброєю, учасників корупційних схем тощо. Вони та їх діяльність перебувають переважно в «тіні» та, як правило, мають корупційну мережу в керівних органах міжнародних організацій, органах влади і навіть спецслужбах певних держав і завдяки цьому можуть максимально нейтралізувати дії проти себе.

Важливо надавати увагу виявленню та аналізу пасивних носіїв загроз — небезпечних природних явищ, об'єктів промисловості, критичної інфраструктури тощо, які через діяльність (або бездіяльність) людини, через вплив на них інших чинників можуть перетворитися на активні джерела або засоби реалізації загроз (енергетичну, тарифну, біологічну зброю) з неприйнятними наслідками.

в. Причини виникнення загроз виникають переважно через протиріччя між цілями різних суб'єктів, способами та потенційними

результатами їх реалізації. Джерелами протиріч є умови, що призводять до їх появи. Існування кожного суб'єкта (людини, суспільства, держави) пов'язане з його відносинами з іншими суб'єктами соціального та об'єктами природного оточення. Наявність політичних, релігійних, етнічних, культурних, поведінкових особливостей, звичок, традицій, явищ може відбитися на погіршенні та навіть радикалізації цих відносин і перетворитися на протиріччя, напруженість, кризи, конфлікти.

Виявленню причин загроз може сприяти аналіз (*а*) мотивів, намірів і можливостей носія загрози з реалізації відповідних цілей; (*б*) характеру його відносин з Україною та її окремими суб'єктами; (*в*) слабких місць, вразливих зон у системах реалізації національних інтересів та забезпечення національної безпеки України.

Ще під час визначення та реалізації національних інтересів, стратегічних цілей розвитку України є необхідним аналіз світових тенденцій розвитку, інтересів міжнародних політичних та економічних гравців. З окремими з них, як зазначалося, в України можуть бути дружні взаємини, з іншими — партнерські, з третіми — конкурентні або навіть ворожі. Зокрема, наявність партнерських або союзних відносин України з НАТО, ЄС, США є для росії критерієм віднесення її до ворожого табору.

Інституційна слабкість держави, політична нестабільність, високий рівень корупції, незавершеність пошуку консенсусу навколо цілей, напрямів і способів реструктуризації економіки та реформування інших сфер життєдіяльності, відсутність обґрунтованої та сприйнятої суспільством стратегії розвитку можуть розглядатися певними суб'єктами як причини або приводи для обмеження співробітництва з Україною, або як мотиви зазіхання на її суверенітет і територіальну цілісність, впливу на формування української політики та підпорядкування її власним інтересам. В останніх випадках характерною ознакою або передумовою ескалації загроз можуть бути підвищення активності радикальних рухів, військової діяльності, радикалізація державної політики в сусідніх країнах.

Загрози можуть мати (і, як правило, мають) не лише зовнішні, але і внутрішні джерела походження. Прикладами можуть бути: зрив процесу мобілізації під час війни; неспроможність держави впоратися з поширенням масштабів економічного рейдерства, неефективна податкова та

регуляторна політика держави, що не стимулюють вітчизняних виробників і гальмують надходження іноземних інвестицій; низька виконавська дисципліна в державному апараті; неефективність механізмів контролю та відповідальності; висока корумпованість органів влади; відсутність координації дій структур захисту від надзвичайних ситуацій і відповідних центральних, регіональних органів державної влади (включно з військовими адміністраціями) і органів місцевого самоврядування, що неодноразово призводило до невиправданих збитків і людських жертв під час війни.

Навіть неадекватне усвідомлення владою зовнішніх процесів (які за інших умов можуть не загрожувати негативним впливом на національні інтереси) може вважатися одним із різновидів внутрішніх загроз, оскільки зумовлює перетворення цих процесів на негативні чинники. Наприклад, викривлені оцінки вимог ЄС стосовно готовності України до набуття членства в Союзі, помилки в оцінках реальних військових спроможностей росії, ситуації на фронті, кон'юнктури зовнішніх ринків, поведінки конкурентів, тенденцій виснаження світових запасів енергоресурсів тощо перетворюються на помилкові політичні рішення, що зумовлюють кризові явища в оборонній, зовнішній політиці, промисловості, торгівлі, енергетиці.

Важливе місце у виявленні джерел загроз має аналіз «фонової» ситуації. Наприклад, за досвідом багатьох міждержавних і внутрішньодержавних збройних конфліктів і процесів їх врегулювання, причинами напруженості в зонах «заморожених конфліктів» (зокрема, в Косово, Придністров'ї, Нагорному Карабаху, а тепер потенційно й на окупованих росією територіях України) вважаються протиріччя між певними політичними силами навколо влади та контролю над територіями. При цьому, передумовою реалізації амбіцій певних політичних сил є практика використання релігійних та етнічних особливостей певних соціальних груп як засобу їх доступу до певних ресурсів: політичних (представництво в органах влади), матеріальних (права власності на нерухомість, землю), соціальних (освіта, медичне забезпечення) тощо. Все це є причиною виникнення «хвороб» суспільства, що своєю чергою перетворюються на живильне середовище для виникнення та поширення небезпечних подій та явищ: масових страйків, безладу, екстремізму, насильства, громадянських війн.

г. Динаміка ескалації загроз — послідовність наступних етапів:

етап 1 — зародження протиріч. Цілі та наміри сторін ще відкрито не суперечать одне одному, але вже накопичуються умови, які можуть призвести до виникнення протиріч;

етап 2 — початок прояву загрози (кризова ситуація). Протиріччя між цілями сторін є вже очевидними, суперечливі способи досягнення цілей вже реалізуються, сторони починають протидіяти одна одній, наслідки цього ще не є відчутними або можуть бути мінімізовані, але сторони (одна зі сторін) ризикують зазнати суттєвої шкоди;

етап 3 — наростання напруженості (передконфліктна ситуація). Протиріччя та напруженість у відносинах сторін перетворюються на діючий фактор, який починає впливати на національні інтереси, їх носіїв; способи реалізації цілей носіїв інтересів і загроз уже починають негативно впливати один на одного; результати цього впливу є неприйнятними для однієї або обох сторін; але ще існує можливість (у т. ч. через вплив третьої сторони) досягти порозуміння між ними без застосування сили (примусу);

етап 4 — виникнення та розвиток (ескалація) конфлікту. Протиріччя між сторонами вже не можна усунути без примусу; внаслідок цього сторони реалізують свої цілі всупереч одна одній, у т. ч. силовими засобами (градація за етапами, фазами самого конфлікту є окремою темою);

етап 5 — завершення конфлікту (постконфліктна ситуація або перехід до «нейтрального» стану — співробітництва або співіснування сторін). Конфлікт уже врегульований; інтереси сторін і способи їх дій вже не є суперечливими, що однак не виключає втрат для однієї чи обох сторін. Можливі ситуації, коли конфлікт «начебто врегульований», але протиріччя до кінця не усунуті, що означає консервацію ситуації на рівні другого чи третього етапів («заморожені» конфлікти) та не усуває ризику нової ескалації загрози.

Звичайно, виокремлення зазначених етапів є досить умовним і пропонується виняткова для цілей аналізу. Реальне життя є набагато різноманітнішим (особливо з урахуванням постійного взаємного впливу в

координатах «інтерес — загроза — протидія»), ніж набір ситуацій, які можна описати за допомогою пропонованої схеми. Тим більше, що на практиці ці етапи досить тісно переплітаються, а вирізнити переходи між ними дуже складно. Тому на додаток до зазначених етапів можуть використовуватися характеристики для визначення «проміжних» етапів: імовірність переходу загрози з етапу до етапу; ймовірність та умови зміна траєкторій ескалації (деескалації) загроз; наявність потенційної можливості (ризику) відновлення протиріч, загроз; перманентна ескалація протиріч, загроз, конфлікту тощо.

Проте, незважаючи на зазначену умовність виокремлення етапів ескалації загроз, використання такої схеми має велике практичне значення. Це дає можливість передбачити потребу залучення специфічних сил і засобів для запобігання (на перших етапах) і протидії (на 3-4 етапах) загрозам. Недостатня увага до початкових етапів призводить до того, що сторона, яка піддається загрозі, змушена залучати більші сили, засоби, ресурси, відволікаючи їх від інших важливих сфер життєдіяльності суспільства.

д. Процес і спосіб реалізації загроз — дія чи послідовність дій носія загрози, що може завдати шкоди національним інтересам, їх суб'єктам, процесу їх реалізації. Попередній аналіз об'єктів і носіїв загроз дає змогу оцінити потенціал загрози, спрогнозувати способи їх впливу: методи, залучені сили, засоби та, в кінцевому підсумку — визначити потрібні заходи, сили та засоби протидії.

Способи реалізації загроз, зокрема, залучені сили та засоби, є специфічними залежно від сфер безпеки (в політичній, економічній, воєнній, екологічній, соціальній, інформаційній, кібернетичній) і на кожному із зазначених етапів ескалації загроз. Вони можуть мати (та найчастіше мають) гібридний характер.

Важливість цього зауваження неодноразово продемонстрована уроками російсько-української війни і протистояння росії із Заходом: різноманітні ІПСО, діяльність російських агентурних мереж, що постійно вдосконалюються, спрямовуються на ерозію суспільних цінностей, виникнення та посилення радикальних партій, рухів, ослаблення державного управління, готуючи «слабкі місця», вразливості для подальшого наступу, якщо потрібно, із застосуванням сили.

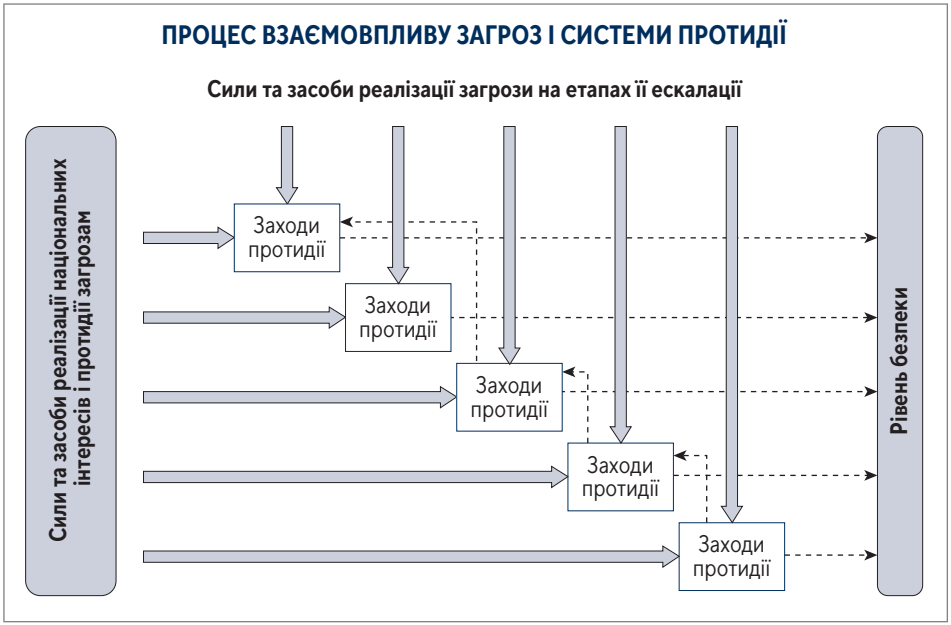
В Україні ця стратегія спрацювала обмежено — у 2014-2015 рр. та на початку повномасштабної агресії у лютому 2022 р. — бо згодом на захист Батьківщини масово піднялися патріотично налаштовані верства українського суспільства. Водночас, усередині західних партнерів України не дуже рішуча протидія правим і лівим радикальним політичним партіям і рухам, податливість чисельних верств суспільств до популізму, вкорінені страхи агресивності росії спричиняють заворушення всередині країн, ослаблення державного управління, ерозію політичної солідарності держав-членів ЄС і НАТО. Внаслідок цього викликають занепокоєння готовність окремих європейських країн до відсічі російської агресії, їх захищеності та рішучості застосувати силу. Прикладом цього стала початкова млява реакція НАТО та ЄС, їх держав-членів на заліт російських дронів на територію Польщі 10 вересня 2025 р.

е. Можливі наслідки впливу загроз — негативні зміни або відсутність бажаних позитивних змін у реалізації національних інтересів. Наслідки, як і характер загроз, можуть мати, наприклад, політичний (погіршення відносин з іншими країнами, позбавлення державного суверенітету, ерозія демократії), економічний (руйнування енергетики, виснаження валютних, матеріальних резервів), воєнний (зниження оборонного потенціалу, анексія території), екологічний (кліматичні зміни, зниження родючості земель), соціальний (погіршення генофонду, демографічна криза, депопуляція), інформаційний (руйнування інформаційного простору), кібернетичний (злам програмних систем), а найчастіше — комплексний характер. На кожному з етапів ескалації та в кожній сфері вони мають специфічні форми, розмір, масштаби.

Аналіз небезпечних ситуацій

Формування і вплив небезпечних ситуацій на національні інтереси відбуваються за умов взаємовпливів сил і засобів сторони-нападника та системи протидії сторони-жертви (Схема «*Процес взаємовпливу загроз і системи протидії*», с. 38).

Мірою просування загроз до етапів безпосереднього впливу на національні інтереси відбувається зростання їх комплексності (гібридності), тобто накладення та перехрещення причин їх виникнення, проявів і наслідків. У цих випадках мають розглядатися не лише окремі («чисті») сценарії ескалації виявлених загроз (Схема «Процес взаємовпливу загроз і системи протидії»), але й комбіновані



небезпечні ситуації — такі сценарії розвитку подій, коли із середовища протиріч і напруженостей виростають нові загрози або коли процеси ескалації загроз накладаються один на одного. Залежно від здобутих/не здобутих стороною-нападником цілей, можлива зміна траєкторій розвитку загроз: перенацілювання, зміна методів і способів, залучення специфічних сил і засобів.

Розгляд небезпечних ситуацій ґрунтується на отриманій раніше інформації та полягає в аналізі динаміки розвитку загроз і їх «сортуванні» за етапами ескалації. На кожному з таких етапів аналізується можливість появи нових негативних чинників, тенденцій розвитку подій, виникнення непередбачених раніше кризових і конфліктних ситуацій. Від широти спектру розглянутих ситуацій, відсутності «білих плям» залежатиме повнота та достатність спроможностей перспективної СЗНБ.

Аналізуючи сценарії розвитку подій, важливо враховувати вплив світових, регіональних і внутрішніх тенденцій, виявлених під час геополітичного, геоекономічного, геостратегічного, воєнно-політичного та військово-технічного аналізу.

З метою спрощення формування та аналізу сценаріїв, може бути застосований їх поділ на три категорії:

- ✓ переважно сприятливі (зокрема, стабільність систем міжнародного права та безпеки, відсутність явних загроз, наявність надійних союзників, партнерів, гарантій безпеки, відсутність явних конкурентів, противників тощо);
- ✓ переважно несприятливі (зокрема, ерозія систем міжнародного права та безпеки, наявність несумлінних конкурентів, ворогів, ворожих коаліцій, загроз або явних причин їх виникнення та ознак ескалації);
- ✓ умовно нейтральні (зокрема, відсутність явних позитивних або негативних ознак зміни ситуації).

Під час формування сценаріїв, звичайно, дуже важливо враховувати весь накопичений світовий досвід, особливо специфіку розвитку подій під час триваючого російсько-українського конфлікту. Але обмежуватися лише наявним досвідом було б помилковим та означало б створення СЗНБ, орієнтованої на конфлікти минулого. Тому для забезпечення адекватності СЗНБ ситуаціям, що складатимуться в майбутньому, важливе значення має не лише аналіз досвіду, але й прогнозування тенденцій у зовнішньому і внутрішньому безпековому середовищі. У випадках з активною (і розумною) стороною-нападником найбільш вірогідною ознакою розвитку конфлікту буде пошук нею слабких, уразливих зон сторони-жертви.

Характерною особливістю сучасних і майбутніх конфліктів є підвищення ступеня їх «гібридності», тобто комбінованого застосування різноманітних форм, сил, засобів і способів їх застосування, з дедалі більшою участю недержавних суб'єктів. Сьогодні значна увага надається інформаційним і кібернетичним компонентам ескалації конфліктів. У майбутньому не виключено застосування новітніх видів зброї (роботизованої, лазерної, електромагнітної, психотропної, космічної, геофізичної, генетичної, кліматичної тощо).

Для забезпечення адекватності та гнучкості СЗНБ не менш важливим є визначення всього спектру просторових, функціональних і часових параметрів небезпечних ситуацій. На останньому етапі оцінки достатності СЗНБ доведеться відповісти, зокрема, на таке питання: чи здатна система протидії реагувати на одночасне виникнення подібних або відмінних за характером загроз (за умов високої імовірності такої події) в кількох віддалених один від одного місцях?

ОЦІНКА РИЗИКІВ

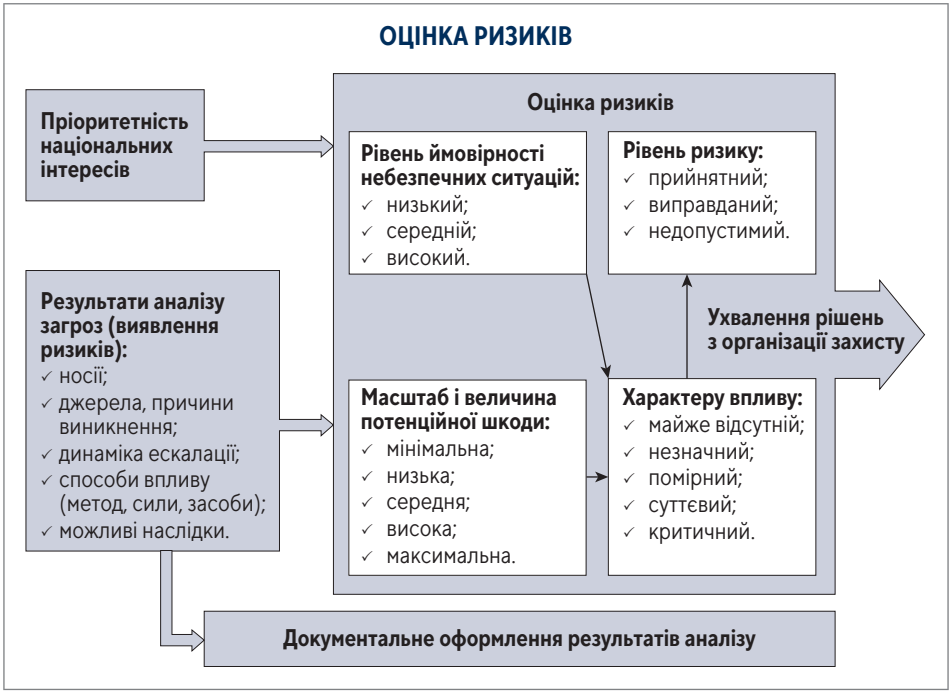
Під ризиком розуміється ймовірність заподіяння шкоди суб'єкту внаслідок навмисних або ненавмисних дій — власних або іншого суб'єкта (об'єкта). У відповідних контекстах ризик може розумітися як передчуття небезпеки, загрози, як міра вірогідності або масштабу шкоди.

Усвідомлення ризиків надає людині, суспільству, державі можливість завчасно вживати заходів з їх мінімізації, тобто: своєчасно виявляти протиріччя, запобігати перетворенню їх на загрози, адекватно реагувати на їх виникнення, локалізовувати небезпечні явища, конфлікти, врегульовувати їх та ліквідовувати їх наслідки. Таким чином, аналіз ризиків виступає як перехідний етап між аналізом загроз, небезпечних ситуацій і ухваленням рішень з питань вжиття заходів із забезпечення національної безпеки.

Оцінка ризиків виникнення загроз і небезпечних ситуацій має за мету їх «пріоритизацію» і звуження їх спектру — отже, й переліку спроможностей СЗНБ — до «розумного». Оцінці підлягають рівень імовірності загроз і небезпечних ситуацій, характер їх впливу на національні інтереси та рівень ризику з урахуванням пріоритетності стратегічної цілі (Схема «*Оцінка ризиків*», с. 41).

Комплексна оцінка ризиків може здійснюватися на підґрунті градації зазначених показників та їх експертного оцінювання. Наприклад:

- ✓ імовірність ситуації: *1 — майже відсутня; 2 — низька; 3 — середня; 4 — висока*.
- ✓ рівень впливу: *1 — майже відсутній; 2 — незначний* або *помірний; 3 — суттєвий; 4 — критичний*.



✓ рівень ризику: *1 — припустимий, 2 — виправданий, 3 — неприйнятний*.

При цьому, рівні ризику мають наступний сенс:

✓ *припустимий ризик* — реагування не потрібне через наступні умови: *а*) вплив майже відсутній за будь-якої імовірності; *б*) ймовірність — майже відсутня за будь-якого впливу.

✓ *виправданий ризик* — реагування не є обов'язковим через наступні умови: *а*) вплив — незначний або помірний, ймовірність — низька, середня або висока; *б*) вплив — суттєвий, ймовірність — низька, у цьому випадку мають бути передбачені ресурси для ліквідації та компенсації можливих наслідків.

✓ *неприйнятний ризик* — реагування є обов'язковим через наступні умови: *а*) вплив — критичний за будь-якої імовірності, крім майже відсутньої; *б*) вплив — суттєвий, імовірність — середня або висока.

Зазначене виокремлення загроз, небезпечних ситуацій і ризиків зроблено штучно — з метою визначення структури процесів аналізу кожного з них. На практиці процедури з їх аналізу та оцінки здійснюються паралельно та доповнюють одна одну — такий формат дає найбільш повну картину і сприяє підвищенню рівня обґрунтованості стратегічних та оперативних рішень із забезпечення національної безпеки.

Документальне оформлення результатів аналізу загроз

Процедури та результати аналізу загроз мають багатоцільове призначення (прогноз, моніторинг ситуації, підготовка рішень у рамках забезпечення готовності та ситуаційного управління, контроль). Виходячи з цього, має здійснюватися документальне оформлення результатів аналізу у вигляді реєстрів (інформаційних карт) загроз і небезпечних ситуацій, загальних планів забезпечення безпеки, планів реагування на кризові ситуації на національному, регіональному (сектор, область) та локальному (громада, великі підприємства) рівнях[3], а також плани забезпечення готовності та реагування на кризові ситуації для відповідних органів, сил, що залучаються до протидії загрозам.

[3] «Іноземний досвід у забезпеченні суспільної стійкості, цивільної готовності та цивільної оборони» в аналітичній доповіді Центру Разумкова «Державно-громадське співробітництво в забезпеченні суспільної стійкості під час війни в Україні», *https://razumkov.org.ua/images/2024/10/03/2024-Sunhurovskyi-CIVIL-STIYKIST-UKR-1.pdf.*

III.
РЕКОМЕНДАЦІЇ СТОСОВНО ІНСТРУМЕНТАРІЮ ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ

Якщо аналіз загроз, небезпечних ситуацій, оцінка ризиків проведені якісно та в повному обсязі, їх результати є основою для подальшого синтезу раціональної СЗНБ. У рамках цього дослідження не ставилося за мету проведення такого синтезу — це має бути завданням комплексу окремих взаємопов'язаних досліджень у кожній сфері життєдіяльності та в масштабах СЗНБ загалом. Тут наводяться лише практичні попередні рекомендації з формування (вдосконалення) в Україні інструментів протидії загрозам, пов'язаних з російською агресією.

Уроки війни свідчать про наявність серйозних системних вад жорстко централізованої СЗНБ України, а також про потреби та можливості їх, якщо не усунення, то пом'якшення шляхом:

- ✓ викорінення корупції;
- ✓ суттєвого покращення організаційних заходів у всіх сферах безпеки на державному та місцевому рівнях;
- ✓ мобілізації усіх можливостей суспільства, бізнесу, залучення недержавних суб'єктів, їх інтеграції в єдину СЗНБ.

Для цього потрібне об'єднання зусиль двох суб'єктів — держави та суспільства. Оцінити їх можливості та налаштованість на спільну працю дають можливість результати експертних опитувань, проведених Центром Разумкова за підтримки Фонду Ганнса Зайделя в Україні.

Чинну владну команду, за оцінками експертів, характеризують:

- ✓ дуже низька ефективність державної політики із забезпечення готовності до війни (діаграма «*Оцінка ефективності заходів державної*

політики, спрямованих на забезпечення національної безпеки до початку війни», с. 45) — усі позиції, крім забезпечення суспільної єдності, оцінені нижче 3 балів;

- ✓ дещо вища ефективність забезпечення національної безпеки під час війни (діаграма «*Оцінка ефективності заходів державної політики, спрямованих на забезпечення національної безпеки під час війни*», с. 46). Нижче 4, але вище 3 балів оцінені: отримання міжнародної допомоги; зміцнення спроможностей Сил оборони; підтримка оборонної промисловості і просування програм розвитку озброєнь; наближення України до членства в ЄС; зміцнення системи забезпечення безпеки громад. Решта позицій оцінені експертами нижче 3 балів;

- ✓ низькі здібності з виконання безпекових функцій (діаграма «*Оцінка ефективності заходів державної політики, спрямованих на забезпечення національної безпеки під час війни*», с. 46);

- ✓ відсутність налаштованості на чесну та конструктивну взаємодію із суспільством (діаграма «*Оцінка ступеня розвитку в Україні наступних колективних здібностей на державному рівні*», с. 47).

Водночас попри те, що подібні характеристики українського суспільства оцінюються експертами дещо вище, їх все одно недостатньо для компенсації функціональної недостатності державних інститутів у протидії загрозам (діаграми «*Оцінка ступеня розвитку в Україні наступних колективних здібностей на рівні місцевого самоврядування*», «*Оцінка налаштованості суспільства на конструктивну взаємодію з владою*», «*Чи спроможна самоорганізація суспільства компенсувати функціональну недостатність державних інститутів у протидії загрозам і забезпеченні безпеки держави та суспільства?*», с. 49-50). Наявність таких вад зумовлює низьку продуктивність взаємодії держави та суспільства у питаннях безпеки (діаграма «*Оцінка наявного рівня продуктивності взаємодії держави та суспільства в наступних сферах*», с. 51).

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДО ПОЧАТКУ ВІЙНИ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень небезпеки», «5» – низький рівень небезпеки.

Див. діаграму «*Оцінка ступеня розвитку в Україні наступних колективних здібностей*», с. 74-75.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ВІЙНИ,
середній бал*

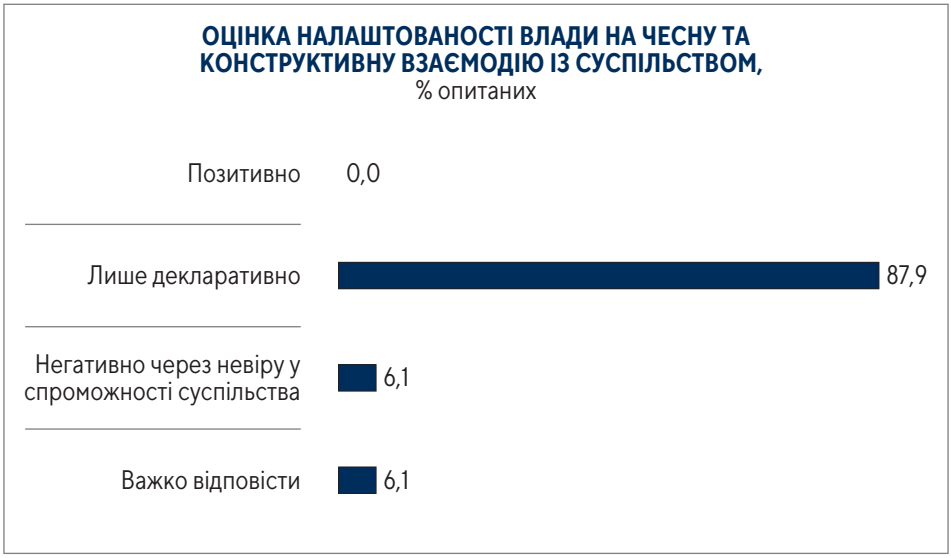
* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень ефективності», «5» – низький рівень ефективності.

Див. діаграму «*Оцінка ступеня розвитку в Україні наступних колективних здібностей*», с. 74-75

ОЦІНКА СТУПЕНЯ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ НАСТУПНИХ КОЛЕКТИВНИХ ЗДІБНОСТЕЙ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень ефективності», «5» – низький рівень ефективності.

Див. діаграму «*Оцінка ступеня розвитку в Україні наступних колективних здібностей на державному рівні*», с. 74-75.



Див. діаграму «*Оцінка налаштованості влади на чесну та конструктивну взаємодію із суспільством*», с. 79.

Тим не менш, дієве державно-громадське партнерство має бути соціальною, економічною і політичною базою ефективної системи забезпечення національної безпеки. Головними вимогами до такого партнерства є гармонійна реалізація принципів поєднання ієрархії державного управління з його багаторівневою децентралізацією, горизонтальної взаємодії і вертикальної координації дій державних і недержавних суб'єктів, субсидіарності, демократичної підзвітності та відповідальності.

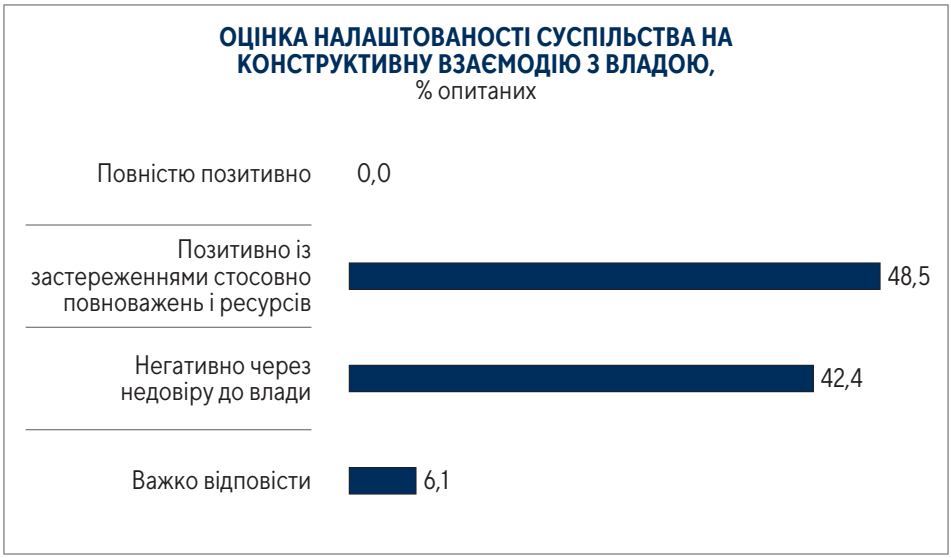
З урахуванням сказаного, а також результатів експертного обговорення[1] сформовані рекомендації зі створення та запровадження певних інструментів для реалізації у суспільстві, державі відповідних властивостей протидії загрозам: здатності передбачати, виявляти, запобігати, стримувати, уникати, відвертати вплив загроз; готовності, захищеності, стійкості, живучості.

[1] Круглий стіл «Інструменти протидії загрозам, зміцнення державності, належного урядування та демократії в Україні», 26 листопада 2025 р., *https://www.youtube.com/watch?v=85Ua-Ot_IcQ&t=17s*.

ОЦІНКА СТУПЕНЯ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ НАСТУПНИХ КОЛЕКТИВНИХ ЗДІБНОСТЕЙ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень розвитку», «5» – низький рівень розвитку.

Див. діаграму «*Оцінка ступеня розвитку в Україні наступних колективних здібностей на рівні місцевого самоврядування*», с. 75.



Див. діаграму «*Оцінка ефективності інструментів, завдяки яким можна домогтися конструктивного реагування влади на громадську думку та пропозиції експертної спільноти*», с. 80.

Див. діаграму «*Чи спроможна самоорганізація суспільства компенсувати функціональну недостатність державних інститутів у протидії загрозам і забезпеченні безпеки держави та суспільства?*», с. 77.

ОЦІНКА НАЯВНОГО РІВНЯ ПРОДУКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА В НАСТУПНИХ СФЕРАХ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень продуктивності», «5» – низький рівень продуктивності.

Див. діаграму «*Оцінка ступеня розвитку в Україні наступних колективних здібностей на рівні місцевого самоврядування*», с. 75.

1. Здатність передбачати, виявляти, запобігати, стримувати, уникати, відвертати вплив загроз реалізується завдяки наявності наступних взаємопов'язаних елементів:

- ✓ мережі державних і недержавних органів, організацій з пошуку та збору інформації, потрібної для виявлення та аналізу вразливостей і загроз у всіх сферах життєдіяльності;
- ✓ мережі взаємопов'язаних центральних, регіональних і секторальних ситуативних центрів з функціями отримання, накопичування, зберігання, обробки та аналізу великих обсягів даних, оцінки ситуації і підготовки рішень в умовах високого ступеня невизначеності;
- ✓ співробітництва з розвідувальними спільнотами іноземних держав;
- ✓ державних і недержавних наукових установ, аналітичних центрів, що працюють у дотичних сферах, партнерських зв'язків між ними, державними органами, органами місцевого самоврядування;
- ✓ потужного потенціалу стримування, достатнього для того, щоб потенційний ворог був змушений відмовитися від агресивних планів: ракетний «щит і меч», потужна система мобілізації; потужна оборонна промисловість; згуртоване суспільство;
- ✓ участі у міжнародних системах колективної оборони, коаліціях демократичних держав, що дотримуються порядку, заснованого на праві та несприйнятті агресії, демонструють рішучість у застосуванні інституційних механізмів реагування на агресію, готові надавати допомогу партнерам на випадок агресії та надзвичайних ситуацій;
- ✓ процедур діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування у сферах стратегічного планування, ситуативного управління, кризового менеджменту, органічної наявності в їх складі технологічно досконалих елементів управління ризиками;
- ✓ ефективної дипломатичної служби, розвитку парламентської взаємодії, народної дипломатії, культурних зв'язків з іноземними країнами, українською діаспорою, створення на міжнародній арені

іміджу України як бажаного та надійного партнера, з метою уникнення та/або розв'язання протиріч з іншими країнами на якомога ранніх етапах їх зародження;

- ✓ забезпеченості фінансовими, правовими, кадровими, технологічними, інформаційними ресурсами.

2. Готовність до протидії загрозам забезпечується завдяки наступним заходам:

- ✓ кадрова, функціональна та матеріально-технічна підготовка до розгортання руху опору;
- ✓ інженерне обладнання кордонів, об'єктів, територій, підготовка та утримання в дієздатному стані транспортної інфраструктури;
- ✓ вдосконалення державної інформаційної та освітньої політики з акцентом на патріотичному вихованні, налагодження дієвої комунікації влади з громадськістю і бізнесом, спрямованої на формування взаємної довіри та ефективної взаємодії;
- ✓ здатність громадського сектору заміщати функції держави, готовність держави до таких кроків, наявність відповідних опрацьованих нормативно-правових актів і процедур;
- ✓ створення на рівні секторів, областей комітетів реагування на надзвичайні ситуації, а на рівні громад — центрів безпеки громад у складі служб надання життєво важливих послуг, добровільних формувань сприяння обороні, цивільному захисту, підтриманню громадського порядку;
- ✓ стимулювання підготовки населення до оборони, дій в умовах погіршення якості життєво важливих послуг[2], навчання населення наданню першої домедичної допомоги, розвиток навичок зберігати у кризових ситуаціях спокій і раціональну поведінку, не вдаватися до паніки під час війни та інших кризових ситуацій; наявність

[2] Закон України «Про критичну інфраструктуру», *https://nizhynrada.gov.ua/files/2022-01-27/nHisT8XQDx.pdf.*

розгалуженої мережі державних і недержавних освітніх закладів, що реалізують програми антикризової підготовки;

- ✓ постійне тренування сил і засобів, залучених до захисту Батьківщини, ліквідації наслідків воєнних дій, наслідків надзвичайних ситуацій природного та/або техногенного характеру у відповідних сферах життєдіяльності держави та суспільства; залучення для цього якомога ширшого кола державних і недержавних суб'єктів;

- ✓ підготовка лікарських закладів, спеціальних лабораторій до розгортання польових шпиталів, пунктів збору та переливання крові, бригад надання швидкої медичної допомоги, залучення до цього профільних волонтерських організацій;

- ✓ підготовка кадрового резерву державних органів управління, органів місцевого самоврядування;

- ✓ завчасне опрацювання процедур переходу систем державного управління, органів місцевого самоврядування, підприємств усіх форм власності на запасні режими функціонування;

- ✓ формування та періодичне оновлення мобілізаційних резервів, забезпечення дієздатності основних і резервних ланцюгів постачання критично важливих товарів і послуг;

- ✓ формування на рівнях держави та територіальних громад добровільних формувань сприяння обороні, цивільному захисту, підтриманню громадського порядку, оперативних державно-приватних команд для локалізації кризових явищ воєнного, техногенного, природного походження, ліквідації їх наслідків, відновлення дієздатності уражених критичних об'єктів енергетичної, промислової і соціальної інфраструктури.

3. Здатність чинити опір, захищатися від впливу негативних чинників досягається завдяки наявності наступних елементів:

- ✓ потужні Збройні сили та інші військові формування, розгортання руху опору, здатність давати відсіч агресору, завдавати глибоких ударів по його військах, інфраструктурі, центрах ухвалення рішень;

- ✓ ефективні і взаємопов'язані в рамках державної системи цивільної оборони структури, сили та засоби захисту у відповідних сферах (оборонна, соціальна, фінансова, економічна, політична, критична інфраструктура, охорона здоров'я, інформаційний і кіберпростір, культура, державне управління) з потрібними спроможностями;

- ✓ незалежні антикорупційні органи, результативна протидія корупції, насамперед у вищих ешелонах влади, взаємодія антикорупційних органів з громадськими організаціями, ЗМІ;

- ✓ скоординована з центральними та регіональними державними органами влади діяльність комітетів реагування на надзвичайні ситуації на рівні секторів, областей, центрів безпеки громад у складі добровільних формувань сприяння обороні, цивільному захисту, підтриманню громадського порядку;

- ✓ розгалужена мережа укриттів і захисних споруд для захисту населення та об'єктів критичної інфраструктури з урахуванням регіональних особливостей;

- ✓ надійна система безперебійного інформування та оповіщення населення;

- ✓ децентралізована, належно координована мережа державних і недержавних суб'єктів, завданнями яких є протидія ІПСО та кіберзагрозам, співробітництво цих суб'єктів з відповідними організаціями у країнах-партнерах;

- ✓ засновані на верховенстві права, законодавчо визначені на час особливого періоду (надзвичайного, воєнного стану) правила демократичного врядування, умови і рамки обмежень прав і свобод, протидії проявам сепаратизму, діяльності антиукраїнських радикальних партій, рухів, релігійних організацій (діаграма «*Чи є виправданими, у принципі, в умовах воєнного стану наступні репресивні заходи?*», с. 76);

- ✓ допомога іноземних партнерів, ефективна система санкцій проти агресора.

4. Стійкість до впливу загроз реалізується завдяки комплексу наступних заходів:

- ✓ застосування апробованих під час війни способів мобілізації та рекрутингу особового складу Сил Оборони;
- ✓ застосування згідно із ситуацією численних, добре підготовлених оперативних і стратегічних резервів ЗСУ та інших силових структур, маневрування силами та засобами, швидке відновлення транспортної інфраструктури для їх перекидання;
- ✓ раціональне дублювання найуразливіших елементів систем управління, процесів виробництва та надання життєво важливих послуг;
- ✓ забезпечення безперервного функціонування систем державного управління, органів місцевого самоврядування, підприємств усіх форм власності шляхом застосування спеціальних гнучких процедур формування та ухвалення рішень, використання кадрового резерву, застосування передових методів залучення та використання робочої сили, переходу на запасні режими енергозабезпечення тощо;
- ✓ розгортання мережі польових шпиталів, пунктів збору та переливання крові, бригад надання швидкої медичної допомоги, залучення до цього профільних волонтерських організацій;
- ✓ введення в дію на рівнях держави та територіальних громад оперативних команд для локалізації кризових явищ воєнного, техногенного, природного походження, ліквідації їх наслідків, відновлення дієздатності уражених критичних об'єктів енергетичної, промислової та соціальної інфраструктури;
- ✓ планомірне використання стратегічних мобілізаційних матеріальних резервів, забезпечення дієздатності основних і резервних ланцюгів постачання критично важливих товарів (енергоносіїв, продовольства, медичних препаратів, технічного обладнання тощо);
- ✓ наявність на всіх рівнях (державному, регіональному, індивідуальному) оперативних матеріальних і фінансових запасів, резервних

механізмів (зокрема енергетичного, водного, продовольчого, медичного, транспортного забезпечення) підтримання життєво важливих функцій у кризових ситуаціях;

- ✓ дотримання відпрацьованих норм і правил поведінки під час особливого періоду (надзвичайного, воєнного стану), запровадження посилених норм і механізмів притягнення до відповідальності;
- ✓ відданість українського суспільства традиційним національним цінностям, спрямування державної політики, діяльності органів місцевого самоврядування, громадської активності на зміцнення національної ідентичності, стимулювання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, мінімізацію нерівності в суспільстві, поглиблення економічної, культурної і соціальної інтеграції;
- ✓ політична освіта та інтеграція ветеранів війни в політичні процеси;
- ✓ використання механізмів самоорганізації суспільства, забезпечення згуртованості нації, самооборони, цивільного захисту громад, волонтерського руху, бізнес-ініціатив, здатних у критичні моменти компенсувати функціональну недостатність державних інститутів;
- ✓ створення привабливих умов для повернення біженців, що суттєво впливатиме в найближчій і подальшій перспективі на демографічну стійкість українського суспільства;
- ✓ розгалужена мережа закладів надання невідкладної медичної та психологічної допомоги постраждалим, центрів фізичної та психологічної реабілітації ветеранів війни, постраждалих від агресії, внутрішньо переміщених осіб, залучення до цього профільних волонтерських організацій;
- ✓ допомога іноземних партнерів.

5. Живучість в умовах непереборного впливу загроз досягається за рахунок наступних заходів:

- ✓ запровадження повної військової мобілізації, застосування стратегічних резервів Сил оборони;

- ✓ безпеково та економічно доцільне територіальне розосередження військ/сил, економічного потенціалу;
- ✓ використання та вдосконалення методів і засобів маскування та захисту з повітря військ, об'єктів військової, промислової, енергетичної і соціальної інфраструктури;
- ✓ створення інтегрованої у межах країни і транскордонного співробітництва територіально розосередженої системи енергозабезпечення з диверсифікованими джерелами енергії;
- ✓ збереження демократичних інститутів, їх адаптація до функціонування у критичних умовах воєнного стану, наявність процедур інституційної та відомчої взаємодії, збереження функціональності у скороченому складі;
- ✓ своєчасна та в потрібних обсягах військова, фінансова, енергетична, гуманітарна допомога іноземних партнерів.

Наведений перелік інструментів не є вичерпним і достатньо конкретизованим, оскільки для цього потрібні більш ґрунтовні дослідження у відповідних безпекових сферах. Крім того, окремі заходи потребуватимуть певного коригування з урахуванням професійних здібностей, намірів, пріоритетів наявної і наступних владних команд.

ВИСНОВКИ

Найбільш релевантним поняттям і напрямом докладання зусиль держави та суспільства, що забезпечують повноту, цілісність і потрібну ефективність системи забезпечення національної безпеки України зі збереженням і зміцненням її демократичного державного устрою, є сек'юритизація. Під нею розуміється збалансований за усіма сферами суспільних взаємовідносин і будь-яких обставин режим діяльності держави та суспільства, коли головним пріоритетом влади, бізнесу, суспільства є забезпечення національної безпеки. Сек'юритизація українського суспільства та державної політики розглядається як вимушений спосіб забезпечення національної безпеки і зміцнення демократії у воєнний і мирний час в умовах сусідства з державою-агресором.

Багатовимірність сек'юритизації державної політики і суспільства, — з точок зору як сфер, на які воно поширюється, так і великої кількості об'єктів впливу загроз, джерел їх походження, суб'єктів їх реалізації, суб'єктів протидії загрозам, — вимагає багатьох вузькодисциплінарних і міждисциплінарних, скоординованих між собою досліджень і практичних заходів, забезпечення їх сумісності з метою отримання бажаних результатів і синергетичного ефекту.

Реалізація запропонованих тут підходів і рекомендацій сприятиме формуванню в державних органах і суспільстві належної безпекової культури, підвищенню рівня самоорганізації суспільства, становленню дієвого державно-громадського партнерства, зменшенню рівня тривожності, розгубленості, нервозності та вразливості до прямих і непрямих наслідків впливу загроз, кризових і конфліктних ситуацій, отже, зміцненню суспільної стійкості.

Аналіз загроз є дуже важливим елементом процесу побудови ефективної системи забезпечення національної безпеки. Від їх повноти залежить здатність системи забезпечення безпеки реагувати на широкий спектр негативних чинників, раптове виникнення кризових ситуацій.

Під час аналізу варто надавати особливу увагу гібридності як самих загроз, так і сценаріїв розвитку кризових ситуацій, можливості їх комбінування та зміни траєкторій. Важливо також враховувати, що загрози, які походять від внутрішніх суб'єктів, можуть виявитися не менш руйнівними для державності і демократії в Україні, ніж зовнішні загрози.

Державно-громадське партнерство в усіх сферах життєдіяльності та всіх рівнях створює соціальну, економічну та політичну базу ефективної системи забезпечення національної безпеки. Головними вимогами до нього є гармонійна реалізація принципів поєднання ієрархії державного управління з його багаторівневою децентралізацією, горизонтальної взаємодії та вертикальної координації дій державних і недержавних суб'єктів, субсидіарності, демократичної підзвітності та відповідальності за реалізацію відповідних стратегій, планів, програм. Під час війни в Україні державно-громадське партнерство в багатьох його формах виявилося механізмом компенсації суспільством недостатньої спроможності держави виконувати певні життєво важливі функції (Діаграми «*Чи є виправданими, у принципі, в умовах воєнного стану наступні репресивні заходи?*», «*Чи спроможна самоорганізація суспільства компенсувати функціональну недостатність державних інститутів у протидії загрозам і забезпеченні безпеки держави та суспільства?*», с. 76-77).

Додаток 1

ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ*

Сек'юритизація — збалансований за усіма сферами суспільних взаємовідносин і будь-яких обставин режим діяльності держави та суспільства, коли головним пріоритетом влади, бізнесу, суспільства є забезпечення національної безпеки. Сек'юритизація українського суспільства та державної політики розглядається як *вимушений* спосіб забезпечення національної безпеки і зміцнення демократії у воєнний і мирний час в умовах сусідства з державою-агресором.

Національна безпека — це стан (діапазон станів) суспільства, держави та їх оточення, в якому забезпечується реалізація національних інтересів (стратегічних цілей, життєво важливих функцій) за відсутності, в передбаченні або за наявності впливу загроз.

Безпека системи (суспільства, держави) забезпечується наявністю у неї, зокрема, наступних **властивостей** (відповідно до динаміки ескалації загроз):

- ✓ здатності **передбачати** (*predictability*), **запобігати** (*preventability*), **уникати, відвертати** (*ability to avoid, to avert*) вплив загроз;
- ✓ якщо уникнути впливу не вдалося, починають проявлятися здатності **залишатися неуразливим** (*invincibility*), **чинити опір** (*resistance*), **захищатися** (*protactabilty, defensibility*) від такого впливу;
- ✓ якщо захист «пробитий», на перше місце виходить **стійкість** (*resilience*), тобто здатність системи, її підсистем в умовах впливу певних деструктивних чинників (у певному діапазоні їх

* Запропонована система понять має певні відмінності, порівняно з термінологією, що застосовується в чинних нормативно-правових документах та окремими авторами в Україні й за кордоном. Наведена система понять не є завершеною, повністю досконалою, вимагає більш докладних пояснень, може зазнавати уточнень, але навіть у такому вигляді надає можливість краще зрозуміти сенс і місце кожної складової у системі забезпечення національної безпеки, а також на що саме мають бути спрямовані ті чи інші заходи. Див. Фахова дискусія «Концептуальні засади сек'юритизації», *https://razumkov.org.ua/novyny/fakhova-dyskusiia-kontseptualni-zasady-sekiurytyzatsii.*

видів і характеристик) **зберігати функціональність** (*to remain operational, stability*), не виходячи за допустимі діапазони ключових параметрів, і **повертатися** до стану рівноваги (штатного режиму) (*return to steady state, springiness*);

- ✓ якщо внаслідок впливу деструктивних чинників ключові параметри функціональності перетнули допустимі діапазони, то йдеться вже про **живучість** (*survivability*), тобто здатність системи, її підсистем продовжувати функціонування в «аварійному режимі» та відновлювати стійкість за рахунок внутрішніх ресурсів і їх залучення ззовні;

- ✓ здатність прогнозувати ризики та загрози, стримувати їх, запобігати та захищатися від їх впливу, стійкість та живучість системи посилюються за наявності у неї **готовності** (*readyness*) до реалізації цих властивостей, здатності **пристосовуватися, адаптуватися** (*adaptability*) до впливу непереборних деструктивних чинників (особливо в умовах нелінійної реалізації гібридних загроз), **відновлюватися** (*ability to recover*) після завдання шкоди. І навпаки, ці властивості послаблюються, якщо система (суспільство, держава) є недостатньо гнучкою (*inflexible, rigidity*), слабкою (*weak*) та вразливою (*vulnerable, fragile*).

Наведені вище поняття можуть мати специфічні визначення, змістовне наповнення та застосування залежно від масштабів (міжнародний, національний, локальний) і сфер застосування (воєнна, політична, економічна, енергетична, інформаційна, кібернетична тощо).

Суспільні цінності — певні властивості суспільства та/або його оточення, наявність або відсутність яких сприймається ним як найбільш важливі умови забезпечення життєдіяльності та розвитку. Сукупність цінностей (ціннісні засади) визначає в узагальненому вигляді бажаний стан суспільства на певну перспективу, сенс, орієнтири та межі соціальної активності. Вони виконують роль «системи координат», у якій формуються національні інтереси, визначаються вимоги до способів їх реалізації.

Інтерес — потреба, стосовно якої суб'єкт визначає ціль і намір з її реалізації. У ряді випадків еквівалентом інтересу може виступати стратегічна ціль як предмет інтересу (бажаний кінцевий результат).

Потреба — бажання (необхідність) досягнення суб'єктом стану (діапазону станів), у якому забезпечуються найбільш сприятливі умови існування, функціонування, розвитку.

Національні інтереси — загально усвідомлені та формалізовані життєво важливі потреби суспільства, держави, стосовно яких чітко сформульовано їх предмет (стратегічні цілі як характеристики бажаного стану суспільства, держави) та наміри з їх досягнення.

Процес реалізації національних інтересів — послідовність цілеспрямованих дій з переводу суспільства, держави з наявного стану до бажаного, тобто створення у певний спосіб проміжних результатів і їх переміщення в напрямі до визначеного кінцевого результату.

Спосіб — організована певним чином сукупність засобів реалізації мети. Складовими способу є: *метод* — теоретичне уявлення про сукупність прийомів отримання потрібного результату; *технологія* — сукупність взаємопов'язаних і готових для практичної реалізації прийомів отримання потрібного результату з використанням відповідних засобів (технічних, програмних тощо); *організаційно-виконавча система* — сукупність органів адміністрування процесу реалізації програми (плану) з отримання потрібних результатів і виконавців програмних (планових) завдань; *ресурсне забезпечення*: фінанси, кадри, виробнича та допоміжна інфраструктура; матеріально-технічні, програмні засоби; наукова, методична, адміністративна, інформаційна підтримка, — що в сукупності забезпечує можливість практичної реалізації технології отримання потрібного результату.

Система забезпечення національної безпеки (СЗНБ) — організована сукупність суб'єктів (державних і недержавних), які об'єднані цілями та завданнями захисту національних інтересів і здійснюють свою діяльність у цій сфері відповідно до визначених законодавством функцій, повноважень, норм і правил.

Виклик національній безпеці — проблема в реалізації національних інтересів, забезпеченні життєво важливих функцій, для адекватного

реагування на яку у суспільства, держави не вистачає власних сил і засобів.

Проблема в цьому сенсі розуміється як ускладнення в задоволенні стратегічно важливих потреб, у переході суспільства, держави від наявного стану до бажаного.

Проблемна ситуація характеризується відсутністю адекватного обставинам рішення та може бути пов'язана з відсутністю передумов, способу, ресурсів, достатніх для досягнення необхідного результату або з неможливістю реалізації наявного способу досягнення необхідного результату.

Загроза — фактор (сукупність факторів), вплив якого призводить до повного або часткового унеможливлення реалізації національних інтересів.

Наслідки впливу загрози — негативні зміни в параметрах функціонування системи або відсутність бажаних позитивних змін у стані людини, суспільства, держави та/або в реалізації їх інтересів.

Об'єкти впливу загроз (захисту від загроз): (*а*) суспільні цінності, ціннісні засади; (*б*) національні інтереси, стратегічні цілі функціонування та розвитку суспільства; (*в*) носії та виразники суспільних цінностей, національних інтересів (громадяни України, державні і суспільні інститути); (*г*) процеси підтримки суспільних цінностей і реалізації національних інтересів.

Ризик — можливість заподіяння шкоди суб'єкту внаслідок навмисних або ненавмисних дій, власних або іншого суб'єкта. Величина ризику оцінюється, як правило, в координатах «важливість цілі (напряму дій) — рівень впливу негативних чинників». У відповідних контекстах ризик може розумітися як відчуття небезпеки, передчуття загрози, як міра вірогідності або масштабу заподіяної шкоди.

Криза — зумовлений сукупністю внутрішніх та/або зовнішніх проблем стан суспільства, держави, міжнародних інститутів, дво- або багатосторонніх відносин, що характеризується обмеженням або відсутністю способів і спроможностей з деескалації протиріч і розв'язання проблем. *Кризова ситуація* характеризується сукупністю внутрішніх та/або

зовнішніх обставин, що сприяють появі та ескалації протиріч, але коли ще є можливість уникнення конфлікту.

Конфлікт — форма або стан взаємовідносин сторін (суб'єктів) за наявності між ними суттєвих протиріч стосовно інтересів, цілей, способів їх реалізації, що не можуть бути розв'язані без примусу з боку однієї зі сторін або з боку третьої сторони. *Конфліктну ситуацію* характеризують стан конфліктуючих сторін, ступінь їх взаємовпливу, наявність або відсутність способів врегулювання та розв'язання протиріч, умови оточення (в т. ч. поведінка третіх сторін).

Державний і приватний сектори — сукупність підприємств, організацій, установ, фізичних осіб, розмежування між якими здійснюється за формами власності (державна, комунальна чи приватна) і ступенем участі державних органів в управлінні їх діяльністю.

Недержавний сектор є ширшим поняттям, ніж приватний сектор. На додаток до приватних суб'єктів до нього належать неприбуткові, некомерційні громадські організації та їх об'єднання (недержавні суб'єкти).

Державно-приватне партнерство — система договірних відносин між державними і приватними підприємствами, організаціями, установами для взаємовигідної співпраці з метою досягнення визначених результатів.

Державно-громадське партнерство — партнерство між державними та недержавними суб'єктами для взаємовигідної співпраці з метою досягнення певних результатів. Таке партнерство може бути формалізованим (договірним) або неформалізованим, коли недержавні суб'єкти послуговуються у своїй діяльності ключовими індикаторами (бажано чіткими, визначеними законами), що характеризують політику держави. Підґрунтям державно-громадського партнерства є взаємодія органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу та інститутів громадянського суспільства в досягненні суспільно значимих результатів на засадах взаємних зацікавленості та відповідальності, незалежності та демократичного контролю.

Цивільний захист — функція держави (процес її реалізації), спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким

ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Цивільна оборона — функція держави і суспільства (процес її реалізації), що здійснюється шляхом впровадження на постійній основі комплексу взаємопов'язаних заходів з підготовки та здійснення на території держави захисту населення, матеріальних і культурних цінностей від впливу деструктивних чинників, спричинених збройним конфліктом, його наслідками, надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру.

Система цивільної оборони є формою державно-громадського партнерства в забезпеченні національної безпеки, відповідальною за підготовку та здійснення на території держави захисту населення, матеріальних і культурних цінностей від впливу деструктивних чинників, спричинених збройним конфліктом, його наслідками, надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру.

Додаток 2

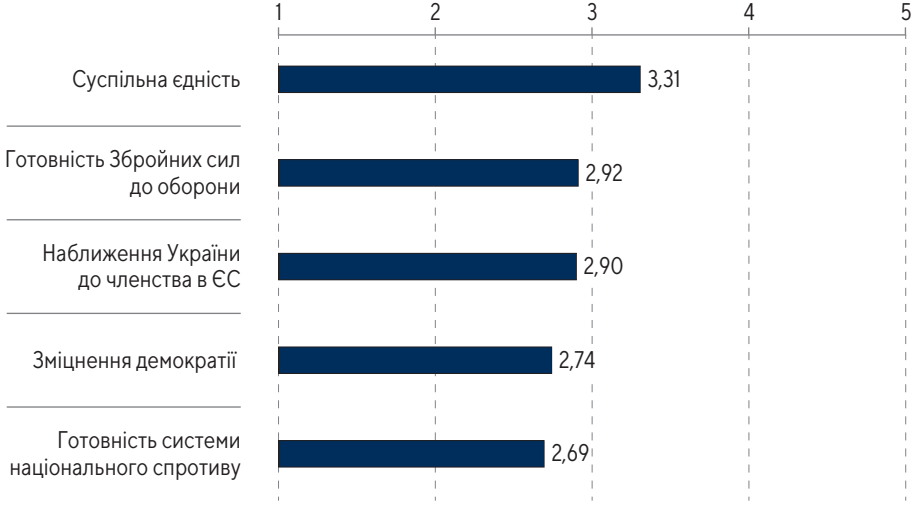
РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНИХ ОПИТУВАНЬ

ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ З ПИТАНЬ ЗАГРОЗ ДЕРЖАВНОСТІ ТА ДЕМОКРАТІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Результати експертного опитування, проведеного з 9 по 20 жовтня 2025 р. в рамках проєкту «Концепція сек'юритизації державної політики і суспільства та перспективи її впровадження в Україні», який здійснюється за підтримки Фонду Ганнса Зайделя.

Було опитано 50 експертів у різних областях України та м. Києві, представників державних і неурядових дослідницьких структур, регіональних органів влади, науковців, викладачів вищих закладів освіти, незалежних експертів, громадських діячів.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДО ПОЧАТКУ ВІЙНИ,
середній бал*

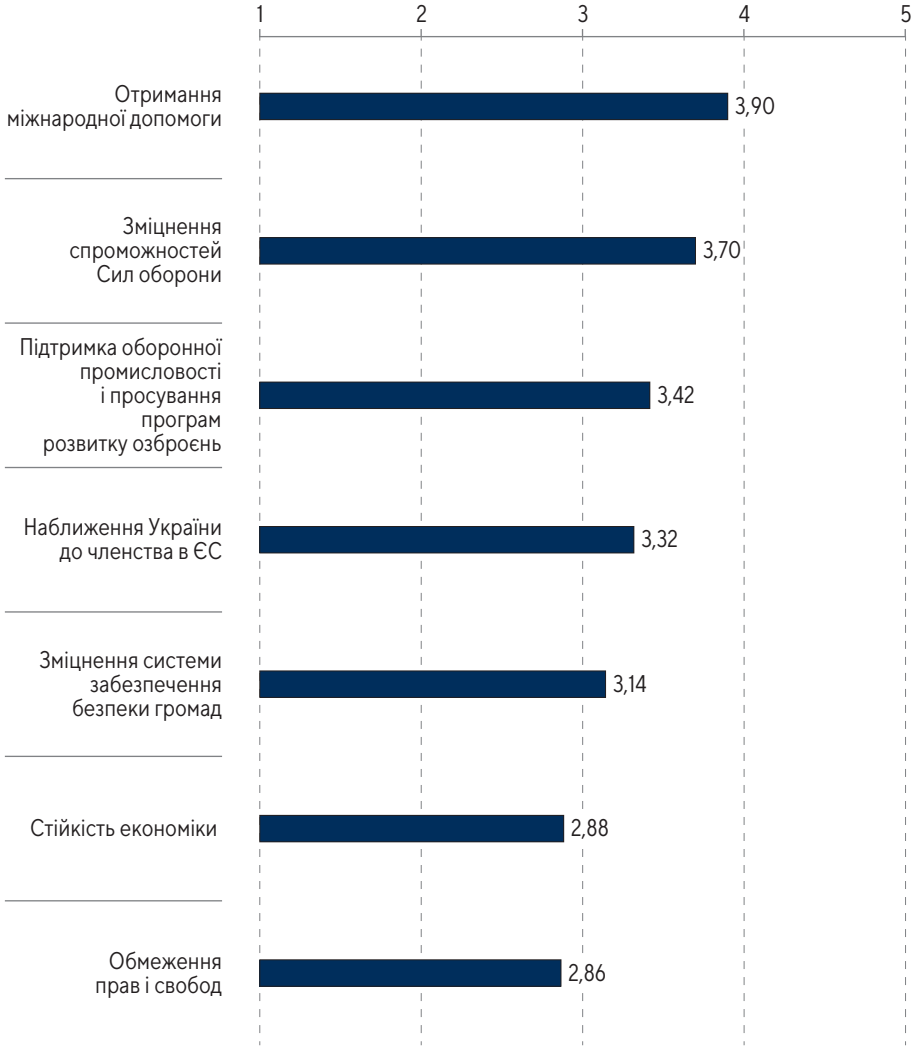


* За 5-ти бальною шкалою, де «1» – вкрай низька, а «5» – максимально можлива ефективність.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДО ПОЧАТКУ ВІЙНИ,
середній бал* (продовження)

* За 5-ти бальною шкалою, де «1» – вкрай низька, а «5» – максимально можлива ефективність.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ВІЙНИ,
середній бал*



* За 5-ти бальною шкалою, де «1» – вкрай низька, а «5» – максимально можлива ефективність.

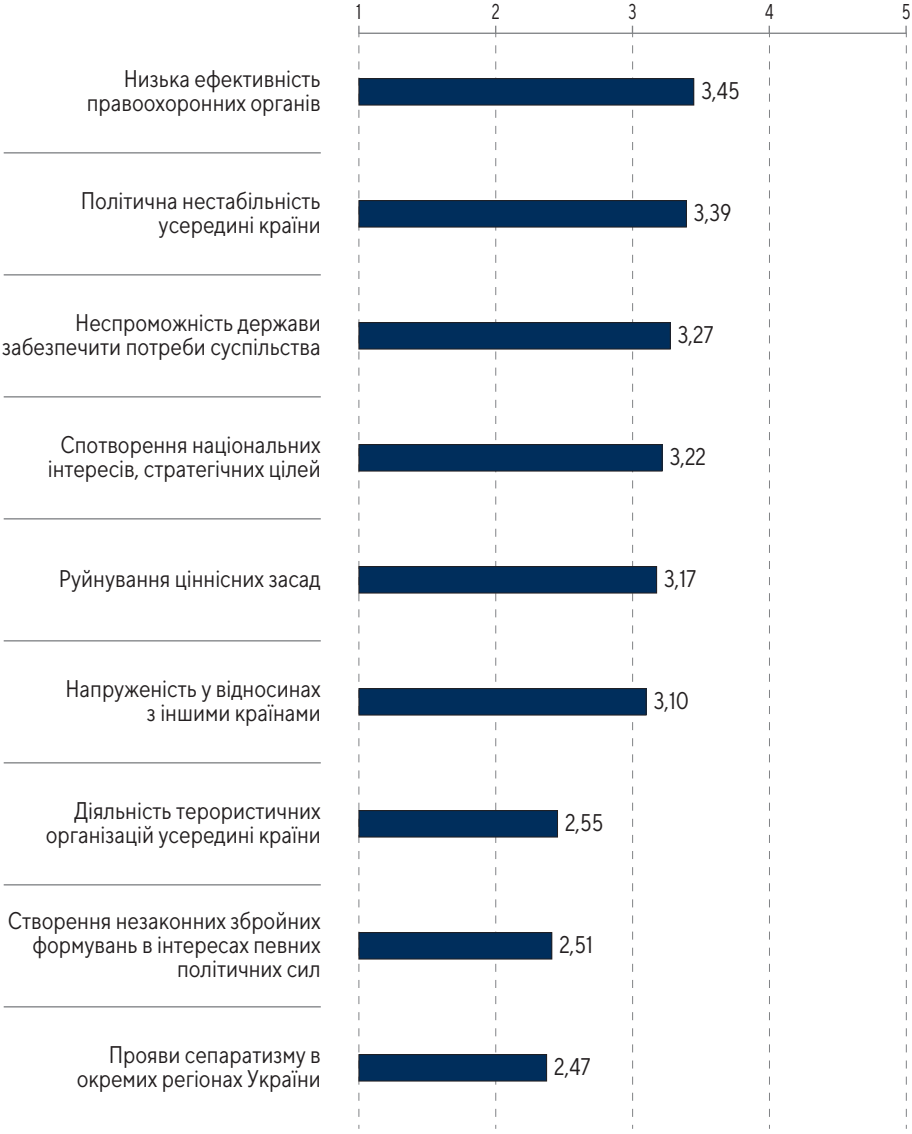
ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ВІЙНИ,
середній бал* (продовження)

* За 5-ти бальною шкалою, де «1» – вкрай низька, а «5» – максимально можлива ефективність.

РІВЕНЬ НЕБЕЗПЕКИ НАСТУПНИХ ЗАГРОЗ ДЛЯ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою, де «1» – дуже низький негативний вплив, а «5» – дуже високий негативний вплив.

РІВЕНЬ НЕБЕЗПЕКИ НАСТУПНИХ ЗАГРОЗ ДЛЯ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ,
середній бал* (продовження)



* За 5-ти бальною шкалою, де «1» – дуже низький негативний вплив, а «5» – дуже високий негативний вплив.

РІВЕНЬ НЕБЕЗПЕКИ НАСТУПНИХ ЗАГРОЗ ДЛЯ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень небезпеки», «5» – низький рівень небезпеки.

ЕКСПЕРТНЕ ОПИТУВАННЯ З ПИТАНЬ ІНСТРУМЕНТІВ ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ, ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВНОСТІ, НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ ТА ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Результати експертного опитування, проведеного з 14 по 25 листопада 2025 р. в рамках проєкту «Концепція сек'юритизації державної політики і суспільства та перспективи її впровадження в Україні», який здійснюється за підтримки Фонду Ганнса Зайделя.

Було опитано 33 експерти в різних областях України та м. Києві, експертів в різних областях України та м. Києві, представників державних і неурядових дослідницьких структур, науковців, викладачів вищих закладів освіти, незалежних експертів, громадських діячів.

ОЦІНКА СТУПЕНЯ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ НАСТУПНИХ КОЛЕКТИВНИХ ЗДІБНОСТЕЙ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень розвитку здібностей», «5» – низький рівень розвитку здібностей.

ОЦІНКА СТУПЕНЯ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ НАСТУПНИХ КОЛЕКТИВНИХ ЗДІБНОСТЕЙ,

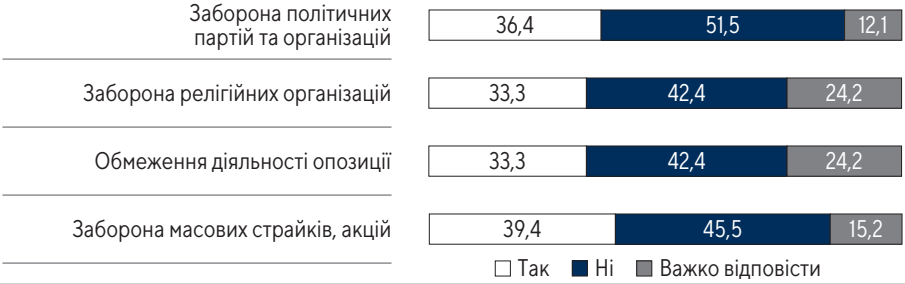
середній бал*

(продовження)

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень розвитку здібностей», «5» – низький рівень розвитку здібностей.

ЧИ Є ВИПРАВДАНИМИ, У ПРИНЦИПІ, В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ НАСТУПНІ РЕПРЕСИВНІ ЗАХОДИ?

% опитаних



Варіанти відповіді, додані експертами, %

Жодні репресивні заходи не мають бути в демократичному суспільстві

Виправдані репресивні заходи в межах законодавства щодо саботажу у військовій та безпековій сферах і зрадників

Цензура

Відповідальність за порушення комендантської години

Відповідальність за порушення гідності військових, в т. ч. військових ТЦК

Відповідальність за висловлювання проти мобілізації

Конфіскація майна із метою допомоги фронту з майбутнім відшкодуванням шкоди громадян

Примусова евакуація дітей з прифронтових територій

Посилення боротьби зі злочинністю

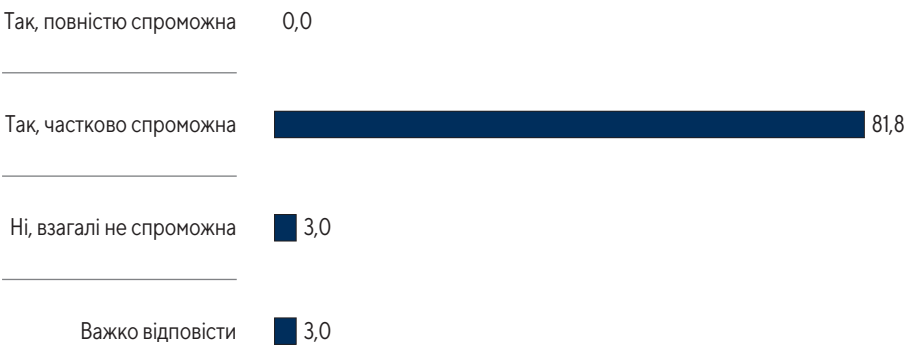
Обмеження на публікацію інформації про розташування військових об'єктів, переміщення військ

Заборона на фіксацію наслідків ворожих ударів у реальному часі

Будь-які заходи, орієнтовані на ухилянтів

ЧИ СПРОМОЖНА САМООРГАНІЗАЦІЯ СУСПІЛЬСТВА КОМПЕНСУВАТИ ФУНКЦІОНАЛЬНУ НЕДОСТАТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ У ПРОТИДІЇ ЗАГРОЗАМ І ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА?

% опитаних



Варіанти відповіді, додані експертами, %

Спроможна, але я не поділяю думку про перекладання відповідальності на громадянське суспільство за роботу органів державної влади. Доцільніше говорити, чи держава спроможна компенсувати свою функціональну недостатність за підтримки громадянського суспільства

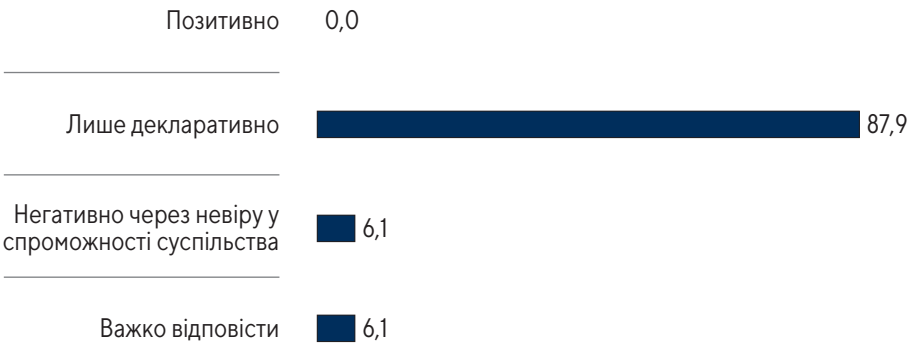
Можливо, але на не дуже тривалий період

Самоорганізація суспільства та спроможність державних інститутів протидії загрозам і забезпеченні безпеки держави та суспільства мають існувати паралельно

ОЦІНКА НАЯВНОГО РІВНЯ ПРОДУКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА В НАСТУПНИХ СФЕРАХ,
середній бал*

* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень продуктивності», «5» – низький рівень продуктивності.

ОЦІНКА НАЛАШТОВАНОСТІ ВЛАДИ НА ЧЕСНУ ТА КОНСТРУКТИВНУ ВЗАЄМОДІЮ ІЗ СУСПІЛЬСТВОМ,
% опитаних



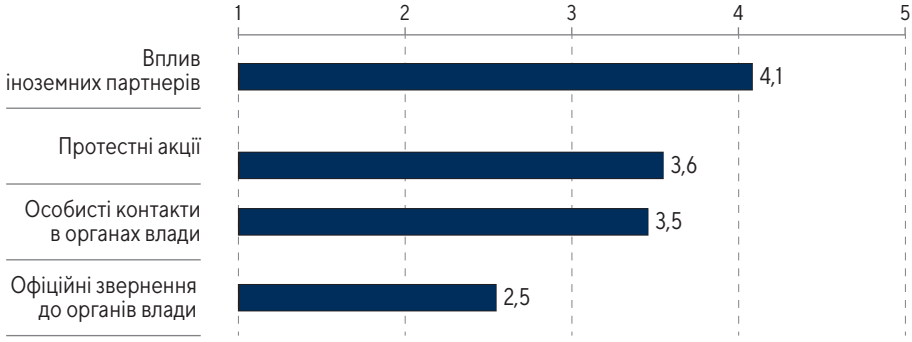
ОЦІНКА НАЛАШТОВАНОСТІ СУСПІЛЬСТВА НА КОНСТРУКТИВНУ ВЗАЄМОДІЮ З ВЛАДОЮ,
% опитаних

Варіанти відповіді, додані експертами, %

Недовіра до влади присутня, але є певний запит на діалог

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ІНСТРУМЕНТІВ, ЗАВДЯКИ ЯКИМ МОЖНА ДОМОГТИСЯ КОНСТРУКТИВНОГО РЕАГУВАННЯ ВЛАДИ НА ГРОМАДСЬКУ ДУМКУ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЕКСПЕРТНОЇ СПІЛЬНОТИ,
середній бал*

% опитаних



* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «високий рівень ефективності», «5» – низький рівень ефективності.

Варіанти відповіді, додані експертами, %

Створення пулу провідних національних експертів та їх активне, 24/7 реагування на основні події та рішення влади (оцінка ситуації, прогнози та рекомендації) із забезпеченням ефективного поширення в інфопросторі

Використання діалогового підходу як дієвого інструменту залучення і посилення згуртованості громадян

Створення і проактивна діяльність постійно діючих форумів (мереж) громадянського суспільства на базі провідних громадських організацій та аналітично-експертних центрів

Вибори

Медіа

Надання владі пропозицій та рекомендацій, заснованих на даних (evidence-based & data-driven recommendations)

Онлайн-платформи для збору пропозицій та їх публічного обговорення

Організація діалогу сержантів та офіцерів молодшої ланки з вищим військовим керівництвом

Поєднання двох вище наведених інструментів (проактивний вплив на владу провідних національних інтелектуалів-державників з опорою на громадянський рух)

Скасування єдиного марафону новин, де інформація поширюється однобоко