

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ НА ВИПАДОК КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ

О. О. Резнікова, к.е.н., с.н.с., завідувач відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень НІСД

К. Є. Войтовський, головний консультант відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень НІСД

А.В. Лепіхов, головний консультант відділу проблем стратегічного планування центру безпекових досліджень НІСД

В Україні розбудовано систему планування на випадок надзвичайних ситуацій та реагування на певні загрози, яка у цілому відповідає критеріям Європейського Союзу та НАТО. Це засвідчують оцінки держав-партнерів щодо результативності спільних тренувань та участі України у міжнародних операціях з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Разом з тим, існують окремі недоліки, які потребують усунення, зокрема у частині організації планування на випадок кризових ситуацій.

Висновки і рекомендації

В Україні відсутня сучасна система планування на випадок кризових ситуацій (КС), яка передбачає широку міжвідомчу взаємодію і координацію такої діяльності. Вирішення цієї проблеми можливе у рамках формування національної системи стійкості (НСС) і покладання відповідних функцій на координаційний орган із забезпечення національної стійкості. При цьому органі можуть формуватися міжвідомчі робочі групи з питань планування.

З огляду на зазначене, **рекомендується:**

1) опрацювати питання щодо напрямів удосконалення законодавства з питань реагування на КС, планування у сфері забезпечення готовності і реагування на КС, зокрема:

- визначення у Законі України «Про національну безпеку України» терміну **«кризова ситуація»** (загострення протиріч, значна дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, у т.ч. значне порушення умов функціонування основних сфер життєдіяльності суспільства і держави, що загрожує їх існуванню та

потребує вжиття комплексу заходів для стабілізації ситуації та відновлення умов життєдіяльності);

- визначення основних видів КС, стосовно яких буде здійснюватися планування і реалізація заходів щодо розвитку готовності і реагування;

- визначення правових засад планування у сфері розвитку готовності і реагування на КС з урахуванням концептуальних підходів до забезпечення національної стійкості в Україні, зокрема, порядку розроблення і узгодження планів у рамках єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (ЄДС), національної системи кібербезпеки (НСКБ), системи державного резерву України, систем оборони, медичного забезпечення, соціального захисту тощо;

- впровадження єдиної методології планування у сфері забезпечення готовності, запобігання і реагування на визначені загрози і надзвичайні ситуації (НС);

2) при розробленні планів на випадок НС, зокрема Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня та планів реагування на надзвичайні ситуації на рівні функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ, Плану основних заходів цивільного захисту України на рік та планів основних заходів цивільного захисту на рівні функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ та їх ланок, Планів взаємодії суб'єктів управління та сил цивільного захисту ЄДСЦЗ, Річної національної програми Україна-НАТО у частині проведення міжнародних навчань, тренувань тощо, передбачати заходи щодо забезпечення стійкості, у т.ч. з урахуванням рекомендацій НАТО щодо основних напрямів забезпечення стійкості;

3) впровадити практику регулярного самооцінювання органів державної і місцевої влади з питань забезпечення стійкості до визначених загроз, НС і КС, що дозволить підвищити ефективність планування, відповідність заходів існуючим та прогнозованим ризикам і загрозам, забезпечення своєчасного внесення коректив до планів у разі виявлення нових уразливостей;

4) під час розроблення планів заходів у сфері цивільного захисту, запобігання і реагування на певні загрози (зокрема, терористичну) на регіональному рівні звертати особливу увагу на:

- необхідність регулярного проведення навчань і тренувань за участю громад і населення;

- встановлення стійких комунікацій з громадами і населенням;

- доцільність залучення громад, об'єднань громадян до планування заходів у сфері цивільного захисту, запобігання і реагування на певні загрози;

5) у рамках співробітництва України з НАТО, серед іншого, доцільно зосередити зусилля на отриманні представниками органів державної і місцевої влади України необхідних знань та навичок із розроблення планів на випадок КС,

проведення комплексних оглядів з питань готовності до КС, у т.ч. шляхом проведення спільних з представниками НАТО навчань, тренувань.

Обґрунтування

На міжнародному рівні система планування на випадок НС і КС, зокрема у ЄС¹, НАТО² та їх державах-членах³, постійно удосконалюється, а проблеми захисту населення та економіки знову набули актуальності. Вирішення цих проблем вимагає активної співпраці між урядами та приватним сектором, військовими і цивільними.

Одним із викликів для міжнародної безпеки стало зростання масштабів НС та КС, які можуть охоплювати території декількох країн. Виникає потреба у розширенні міжнародного співробітництва та вдосконаленні координації відповідної діяльності. Важливу роль у реалізації цієї функції на міжнародному рівні виконують ООН, ЄС, НАТО, Всесвітня організація охорони здоров'я, Продовольча та сільськогосподарська організація ООН, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Рада Європи, Міжнародне агентство з атомної енергії, Організація із заборони хімічної зброї, Міжнародний рух Червоного Хреста і Червоного Півмісяця тощо. Спільним підходом цих організацій до планування на випадок НС і КС є: визнання його національною відповідальністю; удосконалення механізмів забезпечення сумісності; підвищення ефективності національних систем планування і дій під час НС і КС; впровадження єдиних стандартів, процедур та методології в оцінюванні ризиків; забезпечення ефективної координації допомоги у разі потреби.

При зазначених міжнародних організаціях створюються координаційні органи, що забезпечують міжвідомчу взаємодію при плануванні. Наприклад, при Комітеті НАТО з планування на випадок НС функціонують 4 міжвідомчі робочі групи за 8 напрямками планування: цивільний захист та реагування на катастрофи; цивільна авіація; морські перевезення; внутрішній наземний транспорт; охорона здоров'я, сільське господарство та планування продовольчих ресурсів; промислові ресурси; цивільний зв'язок.

Системи цивільного захисту держав ЄС, НАТО, ОЕСР дещо відмінні у своїй побудові, що зумовлено національними особливостями їх розвитку. Разом з тим, існують єдині принципи і підходи до планування на випадок НС і КС щодо використання ресурсів, розвитку груп швидкого реагування, розробки єдиних стандартів та методики підготовки й обміну інформацією тощо. Планування заходів

¹ Управління надзвичайними ситуаціями на національному рівні, The national disaster management system. URL: https://ec.europa.eu/echo/what/disaster-management_en

² Офіційний сайт НАТО, розділ Civil preparedness. URL https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm

³ Міжнародний довідник «Планування цивільних надзвичайних ситуацій у країнах НАТО/ЄАП. International CEP Handbook 2009 Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries. URL <https://rib.msb.se/filer/pdf/24677.pdf>

на випадок НС і КС в державах-членах НАТО відбувається у т.ч. з урахуванням рекомендацій НАТО щодо основних напрямів забезпечення стійкості⁴.

Україна користується зазначеним досвідом, у т.ч. через існуючі механізми співробітництва, зокрема у рамках Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО, а також спільних заходів із розвитку готовності та реагування на НС. Сферами взаємного інтересу є: оцінювання ризиків, аналіз наслідків, запобіжні заходи, взаємосумісність при ліквідації наслідків НС; транспортна підтримка операцій; реагування на ядерні та радіаційні аварії, пошуково-рятувальні операції, захист об'єктів критичної інфраструктури.

Відповідальність за співробітництво з НАТО у сфері планування на випадок НС в Україні покладено на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС). Співробітництво здійснюється шляхом проведення спільних теоретичних і практичних навчань, в яких беруть участь формування ДСНС, Збройних Сил та підрозділи інших державних органів, на які покладені завдання у сфері цивільного захисту.

Загалом система планування на випадок реалізації певних загроз і НС в Україні є доволі розвиненою і впорядкованою. Зокрема, розробляються різні види планів, зокрема, плани реагування на НС і плани заходів цивільного захисту різних рівнів, плани взаємодії суб'єктів управління та сил цивільного захисту ЄДСЦЗ⁵, плани мобілізаційної підготовки і на особливий період тощо. Планування проводиться у масштабах України, галузі, регіону, міста, району, об'єднаної територіальної громади, суб'єкта господарювання.

Разом з тим, законодавством України не передбачене планування на випадок кризових ситуацій, які виходять за межі надзвичайних ситуацій і традиційних загроз та потребують взаємодії багатьох органів державної і місцевої влади. Передусім це спричинене недосконалістю законодавчого забезпечення попередження та реагування на кризові ситуації, у т.ч. планування заходів у сфері забезпечення готовності.

Так, визначення терміну «кризова ситуація» міститься лише у примітці до статті 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» («Компетенція Ради національної безпеки і оборони України»). У Законі України «Про національну безпеку України» зазначається, що у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (частина друга статті 14); Стратегія громадської безпеки та цивільного

⁴ Співробітництво у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру. Місія України при НАТО. 26.10.2020 р. URL: <https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobotnictvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvichajnih-situacij-civilnogo-harakteru>

⁵ Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту. Постанова КМУ від 09.08.2017 р. № 626. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-п#Text>

захисту України є основою для розроблення оперативних планів та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях (частина третя статті 29).

Відтак, не визначені функції і завдання складових і органів сектору безпеки і оборони та інших державних органів у сфері розвитку готовності і реагування на КС, координаційний орган, який би забезпечував, зокрема, єдність підходів до планування і реагування на випадок КС, узгодженість планів забезпечення готовності різних державних органів, у т.ч. у межах функціонування загальнодержавних систем.

Відповідні питання потребують законодавчого врегулювання, зокрема шляхом внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України», Кодексу цивільного захисту України та інших нормативно-правових актів.

Загалом при розробленні методики планування на випадок КС і необхідних змін до законодавства України слід враховувати такі принципово важливі аспекти:

- планування на випадок КС доцільно проводити комплексно у рамках забезпечення діяльності ЄДСЦЗ, ЄДС, НСКБ та інших загальнодержавних систем як один із ключових процесів забезпечення національної стійкості;

- доцільним є впровадження в Україні на національному рівні практики управління ризиками на основі міжнародних стандартів (зокрема ISO 31000), у т.ч. у сфері планування на випадок КС;

- таке планування має здійснюватися з урахуванням результатів комплексного оцінювання ризиків, виявлення загроз і вразливостей, оцінювання безпекових спроможностей на основі єдиної методології, зокрема отриманих у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони;

- особливу увагу у планах відповідних заходів необхідно приділяти організації і проведенню міжвідомчих навчань і тренувань, поширенню необхідних знань і формуванню навичок населення щодо запобігання і реагування на КС у взаємодії з уповноваженими представниками державної і місцевої влади, формуванню стійких двосторонніх комунікацій в умовах КС.