



## ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ КРИЗОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ТА РОЗВИТКУ ІНШИХ СКЛАДОВИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

О. О. Резнікова, к. е. н., с. н. с., засл. економіст України,  
 завідувач відділу стратегічного планування  
 центру безпекових досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*Ситуація з поширенням коронавірусу COVID-19 виявила низьку готовність багатьох країн світу до реагування на загрозу масштабної пандемії, засвідчила недосконалість національних систем кризового менеджменту, а також наявність суттєвих уразливостей у різних сферах (передусім охорони здоров'я та біобезпеки, економіки тощо). Це обумовлює актуальність завдання розбудови національної стійкості, удосконалення систем її забезпечення, враховуючи, що основною метою при цьому є формування здатності суспільства і держави протистояти загрозам різного походження, швидко адаптуватися до змін безпекового середовища і підтримувати стале функціонування, а також швидко відновлюватися після кризи до бажаної рівноваги (на попередньому або новому рівні).*

### ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У ході розбудови національної стійкості доцільно врахувати досвід України та інших держав щодо протидії поширенню коронавірусу COVID-19. Серед пріоритетних для України напрямів у цій сфері слід зазначити, зокрема, створення багаторівневої системи оцінки ризиків, удосконалення стратегічного планування, аналізу та кризового менеджменту, розвиток потенціалу стійкості місцевих громад і регіонів.

Зокрема, доцільно:

- провести комплексний аналіз ефективності заходів, які вживаються з метою

недопущення поширення епідемії коронавірусу COVID-19, та наслідків, які може спричинити тривале збереження обмежувальних заходів в умовах карантину для економіки і соціальної стабільності;

- оцінити доцільний термін тривалості режиму карантину з урахуванням усіх виявлених ризиків та забезпечити відповідну адаптацію антикризових заходів;

- затвердити план короткострокових та стратегічних антикризових економічних і соціальних заходів;

- визначити заходи щодо забезпечення безперервності виконання функцій управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного стану та особливого періоду;

- забезпечити безперебійне функціонування підприємств, установ, організацій, які виробляють товари та надають послуги, критично важливі для потреб населення та органів сектору безпеки і оборони України.

## ОБГРУНТУВАННЯ

Україна, як і більшість країн світу, зіштовхнулася з низкою проблемних питань у зв'язку з поширенням коронавірусу COVID-19, серед яких:

- неможливість раннього виявлення, оцінювання і попередження загрози;

- відсутність достатніх спроможностей, резервів, альтернативних стратегій на випадок кризової ситуації;

- відсутність або неактуальність планів комплексного реагування, єдиних стандартів та узгоджених протоколів дій (зокрема щодо запровадження обмежувальних заходів в умовах карантину) на державному, регіональному та місцевому рівнях;

- недостатній рівень готовності медичного персоналу і правоохоронних органів до дій в умовах кризової ситуації та карантинних обмежень;

- неготовність органів державної влади, більшості підприємств і населення працювати в умовах карантинних обмежень, у т.ч. дистанційно;

- повільне реагування з боку уповноважених державних і місцевих органів антикризового управління, низька ефективність координації заходів на різних рівнях, у т.ч. через недоліки законодавства та/або його невиконання;

- недосконалість системи стратегічного планування й аналізу в державі, у т.ч. в частині проведення комплексної оцінки впливу загрози та відповідних заходів реагування на різні сфери національної безпеки, моніторингу ефективності заходів реагування тощо.

Невирішеність зазначених проблемних питань не лише знижує ефективність опору поширенню епідемії в країні, але й здатна спричинити низку нових загроз, серед яких можливість розгортання масштабної економічної кризи, значне погіршення умов життя населення, ускладнення криміногенної ситуації, зростання соціальної напруги, поширення протестних настроїв у суспільстві тощо.

Кризова ситуація, обумовлена поширенням коронавірусу COVID-19, актуалізує питання розбудови національної стійкості, формування відповідної правової бази й організаційної системи, розвитку її окремих складових, у т.ч. кризового менеджменту. Це дозволить забезпечити високий рівень готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз різного походження, а також безперервність основних процесів у державі.

Як доводить отриманий досвід, розвиток кризового менеджменту є важливим, але не виключним елементом розбудови національної стійкості. Серед 7 базових рекомендацій НАТО щодо стійкості, які мають відношення передусім до забезпечення цивільної готовності, передбачена здатність впоратися з великою кількістю постраждалих. Проте, низка країн-членів цієї організації, маючи досить розвинені системи кризового менеджменту, зіткнулася із значними труднощами під час протидії епідемії, у т.ч. щодо забезпечення лікування і розміщення значної кількості хворих, забезпечення безперебійного постачання товарів першої необхідності тощо. Але найбільшою проблемою для більшості країн світу може стати розгортання повномасштабної економічної кризи внаслідок запровадження жорстких обмежувальних заходів в умовах карантину і порушення безперервності важливих бізнес-процесів<sup>1</sup>.

Слід також зауважити, що оцінки масштабу загрози поширення коронавірусу COVID-19 та наслідків від запровадження обмежувальних карантинних заходів у різних країнах суттєво відрізняються, як і комплекси заходів, що ними вживаються. У деяких країнах до реалізації карантинних заходів були залучені, крім цивільних служб, також і військові, що загалом відповідає концепції «total defence».

Важливим висновком з поточної ситуації є те, що розбудова національної стійкості має здійснюватися на основі широкого підходу<sup>2</sup>, а важливими елементами відповідної системи, крім кризового менеджменту, є економічна і суспільна стійкість та стійкість громад. Крім того, реалізація антикризових заходів має враховувати всі можливі наслідки, у т.ч. ті, що можуть виникнути у результаті їх запровадження. Також важливе значення має ефективна координація відповідної діяльності та взаємодія між центральними та регіональними органами влади, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Виходячи з цього, а також з урахуванням проблемних питань, які виявилися під час реалізації заходів протидії поширенню коронавірусу COVID-19 в Україні, доцільною є реалізація низки невідкладних і перспективних заходів:

**1. Створення багаторівневої системи оцінки ризиків та удосконалення стратегічного планування і аналізу, як важливих елементів кризового управління і прийняття рішень у сфері національної безпеки.**

<sup>1</sup> Див., наприклад, оновлений звіт UNCTAD за березень 2020 р. «Шок COVID-19 для країн, що розвиваються». URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds\\_tdr2019\\_covid2\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_covid2_en.pdf)

<sup>2</sup> Щодо концепції забезпечення національної стійкості в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/analit-resnikova-national-security-8-2020-1-1.pdf>

Зокрема, зазначена система має охоплювати такі процеси: оцінювання і ранжування ризиків і їх наслідків, розробка сценарних прогнозів, оцінювання відповідних спроможностей, виявлення уразливостей, візуалізація і поширення отриманих результатів, моніторинг та перегляд оцінок ризиків. Зазначена система має бути багаторівневою, тобто функціонувати як на національному, так і на регіональному рівні.

Організацію її діяльності доцільно покласти на спеціально утворений при РНБО України центр, який у своїй роботі користуватиметься, зокрема, ресурсами Головного ситуаційного центру України, існуючих державних баз даних, а також інформацією уповноважених державних органів, які здійснюють оцінку загроз у сферах їх компетенції, зацікавлених наукових установ та громадських організацій, використовуватиме новітні методи і технології оцінювання загроз і прогнозування кризових ситуацій тощо.

Удосконалення стратегічного планування в Україні потребує формування профільного законодавства, зокрема, прийняття закону «Про безпеку та стійкість критичної інфраструктури» та національної мережі уповноважених державних органів і наукових установ з питань стратегічного аналізу.

Започаткування такої роботи потребує певного часу для організації діяльності. Водночас доцільно **невідкладно**:

- провести комплексний аналіз ефективності заходів, які вживаються з метою недопущення поширення COVID-19 та наслідків, які може спричинити тривале збереження обмежувальних заходів в умовах карантину для економіки і соціальної стабільності;
- з урахуванням усіх виявлених ризиків визначити доцільний термін тривалості режиму карантину;
- розробити план антикризових економічних і соціальних заходів.

**2. Удосконалення кризового менеджменту.** Заходи щодо протидії поширенню COVID-19 підтвердили правильність висновків НІСД<sup>3</sup> щодо механізму забезпечення координації діяльності з розбудови національної стійкості в Україні, зокрема, провідної ролі Кабінету Міністрів України і Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у сфері кризового менеджменту. Водночас актуальними залишаються питання щодо доцільності розширення повноважень зазначеної Комісії і посилення її організаційного забезпечення; визначення на законодавчому рівні чіткого формату взаємодії Кабінету Міністрів України з РНБО України; посилення ролі Секретаріату КМУ та Апарату РНБО України у частині забезпечення координації діяльності у сферах національної безпеки і стійкості; утворення у структурі цих органів спеціальних підрозділів. Зокрема, для організаційного забезпечення відповідної діяльності

<sup>3</sup> Щодо координації діяльності з розбудови національної стійкості (статейний рівень). URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-02/analit-resnikova-national-security-9-2020-1.pdf>

Кабінету Міністрів України та зазначеної Державної комісії у Секретаріаті КМУ доцільно сформувавши окремий Урядовий офіс, до повноважень якого віднести, серед іншого, розробку комплексних рішень на основі всебічного аналізу і прогнозу розвитку ситуації.

З метою удосконалення кризового менеджменту, у т.ч. у контексті реалізації базових рекомендацій НАТО щодо стійкості, Кабінету Міністрів України доцільно вжити таких заходів:

- забезпечити безперебійну діяльність підприємств, установ, організацій, які виробляють товари та надають послуги, що критично важливі для потреб населення та органів сектору безпеки і оборони України;

- визначити заходи щодо забезпечення безперервності виконання функцій управління на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного стану та особливого періоду, у т.ч. стосовно:

створення резервних потужностей для забезпечення безперервної роботи організації, зокрема визначення резервних приміщень, які можуть бути використані у разі унеможливлення користування основними, альтернативних джерел живлення для електрообладнання, мінімально необхідного резерву засобів індивідуального захисту працівників, питної води і продуктів харчування, можливостей транспортно-логістичного забезпечення тощо;

створення необхідних умов для роботи у дистанційному режимі, забезпечення у разі необхідності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, засобами захищеного зв'язку та мобільними технічними засобами;

- розробити плани заходів щодо забезпечення безперебійного постачання питної води, продуктів харчування, енергоресурсів, транспортного сполучення і зв'язку, надання первинної медичної допомоги та логістичних послуг (зокрема, на випадок евакуації або тимчасового переміщення) в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного стану або особливого періоду як для населення, так і для державних органів (передусім, сектору безпеки і оборони) та об'єктів критичної інфраструктури.

**3. Для розвитку потенціалу стійкості місцевих громад і регіонів** має бути продовжена робота щодо формування регіональних і місцевих центрів безпеки. Доцільно також сформувавши постійно діючі механізми взаємодії органів державної і місцевої влади, неурядових організацій, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості (на національному і місцевому рівнях).

Україна знаходиться на етапі реагування на загрозу у рамках циклу стійкості. Попередні етапи, які передбачали ідентифікацію і оцінку загроз та визначення уразливостей, розробку відповідних планів і формування спроможностей, а також забезпечення готовності до реагування, виявилися не реалізованими. Проте вже зараз необхідно готуватися до наступного етапу - відновлення. Очевидно, що він

передбачатиме не лише реабілітацію людей після хвороби та підвищеного психологічного навантаження, але й реагування на нові загрози, спричинені наслідками обмежувальних заходів, у т.ч. економічні і соціальні дисбаланси. Отриманий у результаті досвід має бути вивчений і врахований під час розробки проекту Концепції розбудови національної стійкості в Україні.