

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ РЕГІОНІВ І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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

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

Низка стратегічних і програмних документів держави визначила пріоритетними завдання щодо розбудови системи забезпечення стійкості, у т.ч. на рівні регіонів і територіальних громад. В аналітичній записці визначені основні проблемні питання, які стримують розвиток потенціалу стійкості регіонів і громад, а також розроблені рекомендації щодо шляхів реалізації зазначених завдань.

Висновки і рекомендації

1. Заходи із забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні мають фрагментарний і не упорядкований характер з акцентом на реагування по факту загрози або надзвичайної ситуації. Недосконалим є законодавче і організаційне забезпечення відповідних процесів, зокрема щодо механізмів міжвідомчої взаємодії і координації такої діяльності на різних рівнях, налагодження державно-приватного партнерства та стійких комунікацій з населенням тощо. Відсутність в Україні єдиного розуміння механізму забезпечення національної стійкості, процесів, які він охоплює, а також організації національної системи стійкості суттєво ускладнює запровадження відповідних процесів на рівні регіонів і територіальних громад.

2. З огляду на викладене **рекомендується**:

2.1. *Апарату Ради національної безпеки і оборони України:*

1) підготувати разом із Кабінетом Міністрів України та подати в установленому порядку на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пакет документів з питань забезпечення національної стійкості, зокрема проекти Концепції створення національної системи стійкості, плану заходів з реалізації Концепції, рішення щодо створення системи загальнодержавних і регіональних координаційних органів з питань забезпечення стійкості, а також мережі аналітично-експертних, наукових та навчально-методичних центрів розвитку стійкості;

2) опрацювати та подати в установленому порядку пропозиції щодо розширення функцій і завдань Ради розвитку громад та територій у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад.

2.2. Кабінету Міністрів України:

1) визначити критерії стійкості регіонів і територіальних громад з урахуванням необхідності забезпечення надійності і достатності організаційних, безпекових, суспільних спроможностей, наявності резервів відповідних сил і засобів, безперервності надання публічних й інших критично важливих послуг населенню та стратегічно важливих бізнес-процесів, належного рівня готовності до реагування на загрози і надзвичайні ситуації різного характеру;

2) визначити основні процеси і завдання у рамках забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад з урахуванням концептуальних підходів до створення національної системи стійкості;

3) розглянути питання щодо:

- розширення функцій Державної і регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у сфері кризового менеджменту і забезпечення готовності до реагування на загрози і надзвичайні ситуації на всіх етапах (до, під час і після надзвичайної ситуації), розвитку необхідних спроможностей, а також здійснення координації заходів у сфері забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури;

- розширення функцій Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку у частині координації дій органів виконавчої влади із залученням органів місцевого самоврядування щодо планування узгоджених заходів забезпечення готовності до реагування на загрози, надзвичайні ситуації, які охоплюють один або декілька регіонів, та відновлення після криз;

- використання потенціалу агенцій регіонального розвитку з метою розвитку державно-приватного партнерства у сфері забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад.

Обґрунтування

Одними з ключових принципів забезпечення національної стійкості є взаємодія і субсидіарність. Останній передбачає розподіл повноважень і відповідальності: ключові рішення щодо реагування на загрози і кризові ситуації приймаються на найнижчому можливому рівні з координацією на вищому доцільному рівні.

Відповідно до пункту 47 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392, Україна має сформулювати і запровадити національну систему стійкості, що передбачає, серед іншого, дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків надзвичайних ситуацій,

налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України тощо.

Реалізація цього завдання передбачає налагодження такої співпраці і створення необхідних організаційних механізмів не лише на загальнодержавному рівні, але й на регіональному і місцевому рівнях, адже саме там має бути забезпечено ефективне первинне реагування на загрози широкого спектру.

Аналогічне пріоритетне завдання щодо створення і функціонування постійно діючих механізмів взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, приватного бізнесу та міжнародних партнерів з питань забезпечення національної стійкості визначене й у рамках цілі 1.6.4 Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2020 рік, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2020 року № 203.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695, визначає, зокрема, серед основних завдань за напрямом розвитку інфраструктури безпеки у рамках оперативної цілі 4 стратегічної цілі 1 (додаток 2 до Стратегії) побудову Національної системи стійкості на регіональному рівні. Слід зазначити, що засади формування такої системи у Стратегії не визначені. У той же час зазначений комплекс завдань передбачає серед іншого реалізацію низки заходів, спрямованих на розбудову регіональної стійкості та стійкості територіальних громад, зокрема щодо розвитку їх безпекових спроможностей (центрів безпеки, сил територіальної оборони, охорони правопорядку та профілактики злочинів), створення необхідних резервів, захисту об'єктів критичної інфраструктури, створення системи оповіщення населення про загрози або виникнення надзвичайних ситуацій.

Нині Кабінет Міністрів України розробляє проєкт Концепції створення національної системи стійкості, яка повинна визначити основоположні принципи її функціонування, структуру, основні функції, напрями діяльності тощо. У результаті має бути сформовано багаторівневу комплексну організаційну модель взаємодії органів державної і місцевої влади, бізнесу, науки і громадянського суспільства, спрямовану на забезпечення високого рівня готовності держави і суспільства до реагування на будь-які загрози і надзвичайні ситуації, а також швидкого і ефективного відновлення після криз до бажаного рівня.

На першому етапі передбачається визначення (створення) державного органу, відповідального за координацію дій у сфері забезпечення стійкості на загальнодержавному рівні; врегулювання питання щодо розподілу повноважень органів державної і місцевої влади, інших залучених суб'єктів; формування профільного законодавства (у т.ч. впровадження універсальних протоколів узгоджених дій щодо реагування на загрози, надзвичайні та кризові ситуації на різних етапах їх розвитку, а також планів відновлення сталого функціонування з урахуванням міжсекторальних взаємозалежностей та потенційних каскадних ефектів); започаткування нових та удосконалення існуючих процесів (оцінювання

ризиків, визначення уразливостей, забезпечення ефективного стратегічного планування і кризового менеджменту, державно-приватного партнерства тощо) у відповідній сфері; визначення основних механізмів забезпечення безперервності урядування, надання критично важливих послуг населенню і стратегічно важливих бізнес-процесів.

Лише після реалізації цих заходів можна говорити про повноцінне формування регіонального і територіального рівнів національної системи стійкості.

На даному етапі основними проблемами, які стримують розвиток потенціалу стійкості громад і регіонів, є такі:

- відсутність єдиного розуміння механізму забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад, а також процесів, які він охоплює;
- недосконалість правового і організаційного забезпечення такої діяльності, у т.ч. у частині розподілу повноважень та механізмів міжвідомчої взаємодії, незавершеність реформи децентралізації;
- нерозвиненість безпекових спроможностей територіальних громад, двосторонніх каналів комунікації з населенням, державно-приватного партнерства у безпековій сфері тощо.

Нині основні функції щодо запобігання і реагування на загрози на регіональному і місцевому рівнях покладено на територіальні підрозділи сил цивільного захисту, антитерористичної діяльності, кібербезпеки, поліції, служб невідкладної медичної допомоги, обласні і районні державні адміністрації, органи самоврядування об'єднаних територіальних громад. Також до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у встановленому порядку можуть залучатися Збройні Сили України, інші військові формування та правоохоронні органи спеціального призначення, які утворені відповідно до законів України. Така діяльність відбувається у рамках функціонування окремо діючих державних систем: єдиної державної системи цивільного захисту України; єдиної системи надання екстреної медичної допомоги; поліції; єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків; національної системи кібербезпеки України тощо.

Кожна із систем функціонує за принципами централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості, координації, максимально можливого економічно обґрунтованого зменшення ризику, забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування тощо. Питання соціально-економічного розвитку громад і регіонів часто розглядаються окремо, без урахування безпекової складової. Правове забезпечення процесів реагування на загрози розпорошено у різних регуляторних законодавчих та нормативно-правових актах України. Визначені у них організаційні механізми та методичні підходи, переважно, не узгоджені між собою. Проблема неналежної міжвідомчої взаємодії і координації діяльності на різних рівнях у випадку

масштабної надзвичайної ситуації з каскадними ефектами проявилася в Україні під час протидії поширенню COVID-19¹.

На рівні регіонів і територіальних, як і в державі у цілому, відсутній єдиний комплексний механізм координації діяльності у рамках повного циклу забезпечення національної стійкості (оцінювання ризиків, виявлення уразливостей, забезпечення готовності, планування, реагування, післякризове відновлення). Існуючі формати міжвідомчої взаємодії зорієнтовані передусім на реагування з боку уповноважених органів на актуальні загрози і надзвичайні ситуації. Так, відповідна діяльність на обласному, районному та місцевому рівнях забезпечується передусім у рамках регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; комісій з питань надзвичайних ситуацій підприємств, установ та організацій; спеціальних комісій з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; координаційних груп Антитерористичного центру при СБУ; територіальних команд реагування на комп'ютерні надзвичайні події тощо. Завдання щодо планування заходів з підготовки, профілактики, реагування на надзвичайні ситуації, відновлення покладено на виконавчі органи місцевого самоврядування, а також на територіальні штаби служб оперативного реагування. При цьому взаємодія з недержавним сектором, громадянським суспільством, населенням відбувається в дуже обмеженому форматі.

Відсутність системного підходу до управління ризиками і забезпечення готовності суттєво ускладнює проведення комплексного аналізу актуальних і потенційних ризиків і загроз та виявлення уразливостей на рівні регіонів і територіальних громад, знижує об'єктивність процесу стратегічного планування і визначення пріоритетів розвитку їх організаційних і безпекових спроможностей та посилення потенціалу стійкості.

¹ Див. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/koordinaciya-diy-miscevikh-organiv-vikonavchoi-vladi-ta-organiv> та <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-udoskonalennya-krizovogo-menedzhmentu-ta-rozvitku-inshikh>