



ОРГАНІЗАЦІЯ
ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ
УКРАЇНА

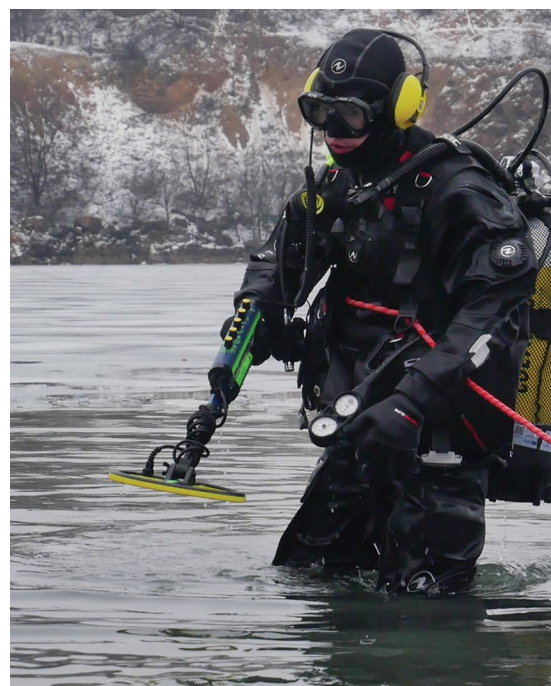


Kingdom of the Netherlands



АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

КООРДИНАЦІЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ Й ЗАГРОЗАМИ



Грудень 2020 р.



Звіт підготовано у межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру за фінансової підтримки уряду Королівства Нідерландів.

Автори:

Магда Степанян, магістриня мистецтв, магістриня наук, CIRM;
Антон Шевченко, магістр прикладних наук, магістр права.

Погляди, думки, рекомендації та висновки, викладені у звіті, належать виключно авторам та не обов’язково відбивають погляди та позицію ООН та уряду Королівства Нідерландів.

Програму ООН із відновлення та розбудови миру реалізують чотири агентства ООН: Програма розвитку ООН (ПРООН), Структура ООН з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Фонд ООН у галузі народонаселення (UNFPA) і Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО).

Програму підтримують дванадцять міжнародних партнерів: Європейський Союз, Європейський інвестиційний банк, Посольство США в Україні, а також уряди Данії, Канади, Нідерландів, Німеччини, Норвегії, Польщі, Швейцарії, Швеції та Японії.

Фото на обкладинці: ГУ ДСНС України у Донецькій області

ЗМІСТ

ВСТУП	3
КОНЦЕПТУАЛЬНА БАЗА: ТЕРМІНОЛОГІЯ	5
КОНЦЕПТУАЛЬНА БАЗА: КООРДИНАЦІЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ	15
КООРДИНАЦІЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ: ПРАКСИС	21
(I) РОЗУМІННЯ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН В УПРАВЛІННІ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ	22
(II) КООРДИНАЦІЯ ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ ТА ЗАГРОЗ	29
(III) КООРДИНАЦІЯ УСУНЕННЯ РИЗИКІВ ТА ЗАГРОЗ	35
РЕЗУЛЬТАТИ	39
РЕКОМЕНДАЦІЇ	41
ДОДАТКИ	43
ДОДАТОК 1: «КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ»	43

ВСТУП

Цей аналітичний звіт було розроблено в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру (UN RPP) з **метою** надання аналітичної підтримки координації управління ризиками та загрозами для сприяння відбудові, економічному відновленню та розбудові миру на сході України. Цій меті сприятиме **завдання** запропонованого аналітичного звіту — проаналізувати українську систему цивільного захисту, порівнюючи її з деякими кращими світовими практиками, і запропонувати методи посилення системи координації ризиків та загроз, приділяючи основну увагу підконтрольним уряду України територіям Донецької та Луганської областей, на території яких здійснюється операція Об'єднаних сил.

Програма ООН із відновлення та розбудови миру — це місцева програма, розроблена для реагування та пом'якшення причин і наслідків збройного конфлікту на сході України, який спричинив подальшу гуманітарну кризу 2014 року. У межах UN RPP існує три пріоритетні напрями:

- 1) економічне відновлення та розвиток інфраструктури;
- 2) місцеве самоврядування та реформа з децентралізації влади;
- 3) громадська безпека та соціальна згуртованість.

Один із ключових напрямів третього компонента – підтримка регіону на сході України у створенні сучасної системи попередження, моніторингу та реагування на надзвичайні ситуації. Консультаційна робота входить до сфери застосування пріоритетного напрямку *Громадської безпеки та соціальної згуртованості*.

Підхід ПРООН до **громадської безпеки** охоплює групову та особисту безпеку, а також дбає передусім про те, щоби члени громади могли жити вільно від страху. Велике розмаїття різних ризиків може поставити під загрозу почуття громадської безпеки, тому це питання вимагає ретельного розгляду. Особливо важливе значення це має для громад на сході України, які є вразливішими у порівнянні з іншими громадами України через контекст збройного конфлікту й усі його комплексні наслідки. Специфіка загальної картини ризиків на сході України вимагає досить чіткого підходу до управління ризиками та загрозами. Цей аналітичний звіт розглядає наявні підходи до управління ризиками та загрозами, а також пропонує шляхи вдосконалення таких процесів, аби задовольнити потреби громад на сході України в посиленні громадської безпеки.

Важливо відзначити **своєчасність** цієї роботи, тому що національна система державного управління зазнає реформи децентралізації, відповідно до якої більшість функцій, пов'язаних із гарантуванням безпеки громад, передають місцевим органам цивільного захисту. Основною проблемою, спричиненою цим довготривалим процесом, стало те, що місцева влада отримала мандат гарантування безпеки своїх місцевих громад. Однак, є також місцеві представники Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС), які продовжують здійснювати свої повноваження на місцевому рівні, тобто як частина центрального виконавчого органу, а не як частина місцевої адміністрації. Це створює особливу ситуацію, яка вимагає точного розподілу ролей і відповідальності, а також, що важливо, надійного механізму координації між усіма відповідними учасниками для управління ризиками та загрозами на всіх рівнях.

Мета цього звіту — надати відповіді на питання про те, як забезпечити життєздатну й ефективну координацію на сході України, яка відповідає загальній картині ризиків.

Ще одне важливе міркування щодо термінів публікації цього звіту пов'язане з вимогою, висунутою в Стратегії національної безпеки. Стратегію із заголовком «Безпека людини — безпека країни» націлено на те, щоб розвинути *Стратегію національної безпеки та оборони України* до середини березня 2021 року. Це ще одне вікно можливостей для обмірковування результатів цього аналітичного звіту й перетворення їх на вирішення для української системи цивільного захисту.

Аналітичний звіт щодо координації управління ризиками та загрозами структуровано за такими підрозділами. «Концептуальна база: термінологія» досліджує використану термінологію. «Концептуальна база: координація управління ризиками та загрозами» пояснює аналітичну базу звіту. Розділ «Координація управління ризиками та загрозами: праксис» досліджує оцінювання та усунення ризиків та загроз, приділяючи особливу увагу сходу України. Останні, але не менш важливі, розділи «Результати» та «Пропозиції» представляють шляхи посилення координації управління ризиками та загрозами на сході України.



КОНЦЕПТУАЛЬНА БАЗА: ТЕРМІНОЛОГІЯ

Мета цього розділу — визначити концепції, які використовують в українській системі цивільного захисту, і послідовність їхнього використання, а також порівняти, як ці терміни використовують за межами України. Основну увагу приділено таким ключовим термінам, як-от: **safety та security, hazard і threat, risk, resilience, а також emergency, crisis та disaster management.**

Терміни **safety** та **security**

У міжнародному контексті терміни **safety** та **security** не мають єдиного уніфікованого визначення. Проте **safety** значною мірою пов'язаний із ненавмисними нещасними випадками та переважно в конкретних галузях (наприклад, промислова безпека), тоді як **security** переважно використовується в контексті міжнародних подій. **Security** — це багатогранна концепція з різними інтерпретаціями, що пов'язані з безпекою держав, безпекою людини, а також усім розмаїттям екологічної, економічної, воєнної, політичної та соціальної безпеки.

У контексті української нормативно-правової бази використання термінів **safety** та **security** також дуже неоднозначне. Обидва терміни можна перекласти українською як «безпека». Аналогічним чином, в юридичних документах поняття **safety** та **security** перекладають за допомогою додаткових слів, здебільшого прикметників. Отже, Закон «Про національну безпеку»¹, прийнятий 2018 року², визначає чотири типи безпеки: національна безпека, військова безпека, державна безпека, а також громадська безпека та порядок.

В українських реаліях існує чітка диференціація поняття «безпека» на (1) **воєнну безпеку та державну безпеку**, які орієнтовано на захист національних інтересів, чітко виділяючи серед них суверенітет держави, територіальну цілісність та демократичний конституційний порядок, і (2) **громадську безпеку та порядок**, які спрямовано на захист інтересів особистості чи громади. У кожному разі, безпеку визначають як «стан», у якому підтримується певний бажаний рівень захисту.

У положенні *Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту*³, який регулярно здійснює Міністерство внутрішніх справ⁴, **громадську безпеку** визначають як «стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина від протиправних посягань і надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу заподіяння шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб».

У термінології національної безпеки «цивільний захист» підпадає під типологію «громадська безпека та порядок», проте це визначено не в Законі про національну безпеку, а в четвертій статті Кодексу цивільного захисту України⁵.

Остання редакція *Стратегії національної безпеки*⁶, яку прийняли в Україні у вересні 2020 року, зосереджується на питаннях цивільного захисту, як порівняти з її попередньою версією 2015 року, яка фокусувалася переважно на обороні та питаннях воєнної та державної безпеки.

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>. Востаннє змінено 17 вересня 2020 р.

³ «Огляд громадської безпеки й цивільного захисту»

⁴ Порядок проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту, затверджений Кабінетом Міністрів 22 травня 2019 р.

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

⁶ Стратегія національної безпеки України «Безпека людини — безпека країни». Уведено в дію Указом Президента України від 14 вересня 2020 р.: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

Стратегія національної безпеки передбачає розробку низки похідних стратегій до середини березня 2021 року, деякі з яких будуть безпосередньо пов'язані з цивільним захистом. Серед них — *Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту*, яку Міністерство внутрішніх справ розробить до середини березня 2021 року, а Кабінет Міністрів подасть до Ради національної безпеки та оборони. Це — **вікно можливостей** для того, щоб висунути пропозиції, розроблені в межах цієї консультації, для подальшого розгляду з метою посилення громадської безпеки в Україні.

Терміни «надзвичайна ситуація», «катастрофа» та «управління кризовими ситуаціями»

У міжнародному контексті не існує єдиного уніфікованого розуміння та підходу до концептуалізації термінів «надзвичайна ситуація», «катастрофа» або «управління кризовими ситуаціями». Проте використання цих концепцій дуже різниться. Наприклад, США зосереджуються переважно на «надзвичайних ситуаціях» та «управлінні надзвичайними ситуаціями», у Великій Британії оперують поняттями «надзвичайні ситуації» та «управління непередбачуваними ситуаціями», у Швеції — поняттями «надзвичайні ситуації», «криза» та «війна», в Італії використовують терміни «надзвичайні ситуації» та «громадська безпека», тоді як на рівні ЄС звертають увагу на «кризу», «надзвичайні ситуації» та «громадську безпеку», при цьому останній термін розглядають як основу та механізм для поліпшення взаємодопомоги між країнами-членами в разі стихійних лих або техногенних катастроф.

Хоча використання кожного терміна обумовлює контекст, важливо також розуміти різні визначення кожного з них. Нижче представлено одну дуже корисну диференціацію, яка допоможе зрозуміти ці терміни⁷:

- **Надзвичайна ситуація** — це нестандартна ситуація, яку треба вирішити за допомогою термінових процедур, аби зупинити її загострення, запобігши у такий спосіб серйознішим і більш руйнівним наслідкам.
- **Катастрофа** — це подія, яка має істотний негативний вплив на життя та діяльність людей, а також на будівлі або природне середовище.
- **Криза** — це раптове небажане втручання в нормальні умови з потенційно несприятливими наслідками.

В українському контексті слово «катастрофа» трактують у радше вузькому значенні — «природна катастрофа», або «стихійне лихо». Натомість «управління надзвичайними ситуаціями» використовують здебільшого на практиці, маючи на увазі саме заходи реагування.

7 Девід Олександр, «Як скласти план дій у надзвичайних ситуаціях», Данідін, 2016 р.

Надзвичайна ситуація

Кодекс цивільного захисту⁸ описує **надзвичайну ситуацію** як ситуацію, локалізовану в конкретній зоні або об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов і зумовлена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, спалахом хвороб рослин, застосуванням засобів руйнування або іншою небезпечною подією, яка становить (або може становити) загрозу життю чи здоров'ю людей, спричинила велику кількість смертей або травм, значні матеріальні втрати, а також унеможливує перебування людей у таких зоні чи об'єкті або продовження в них економічної діяльності. Причинами надзвичайної ситуації можуть бути: аварія, катастрофа, пожежа, застосування засобів руйнування, стихійне лихо, епізоотія, спалах хвороб рослин та епідемія.

Кризова ситуація

Закон «Про національну безпеку»⁹ визначає **кризову ситуацію** як «*крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні*»¹⁰. Цей термін використовують по всьому документу разом із пояснювальною приміткою щодо кризових ситуацій, «*що становлять загрозу національній безпеці України*»¹¹, яка дає можливість припустити, що сфера застосування терміна — ситуації, які стосуються питань національної безпеки.

Стратегія національної безпеки¹² заявляє, що зобов'язується впровадити «ефективне стратегічне планування і кризовий менеджмент», але це більше ніяк не обґрунтовується.

Управління катастрофами

Враховуючи викладений у Кодексі цивільного захисту підхід до розгляду стихійного лиха як однієї з можливих причин надзвичайної ситуації, термін «**управління катастрофами**» в українському контексті використовують взаємозамінно з терміном «управління надзвичайними ситуаціями».

Зниження ризику катастроф

Наразі не існує доступного місцевого еквівалента терміну «**зниження ризику катастроф**», якщо його не використовують як пряме запозичення з англійської мови під час взаємодії або листування українських установ із міжнародними співрозмовниками. Цей термін також часто використовують у різних програмних заходах, запропонованих і здійснюваних міжнародними й національними організаціями розвитку.

Крім надзвичайних ситуацій, українське національне законодавство визнає ще два спеціальні правові режими, які може бути запроваджено, а саме: надзвичайний стан і воєнний стан.

8 Діє з 2013 року.

9 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

10 Закон «Про Раду національної безпеки та оборони України», стаття 4.

11 Там само.

12 Останню редакцію було прийнято 14 вересня 2020 р.

Надзвичайний стан

Надзвичайний стан, відповідно до закону «Про правовий режим надзвичайного стану»¹³ — це спеціальний правовий режим, який може запровадити Президент України за умови затвердження Верховною Радою України (Парламентом) на певний період у масштабах усієї країни або в певних областях. Максимальний строк надзвичайного стану становить 30 днів у масштабах країни та 60 днів місцево, проте, в обох випадках Президент може його продовжити за додаткового затвердження Верховною Радою не більше ніж на 30 днів. Закон «Про правовий режим воєнного стану»¹⁴ проголошує збройну агресію або її загрозу як мотив уведення **воєнного стану**. Під час воєнного стану військові адміністрації залучають до забезпечення цивільного захисту та громадської безпеки в межах їхніх довірених районів. Саме Раду національної безпеки і оборони України уповноважено пропонувати Президенту ввести воєнний стан, а той, зі свого боку, повинен отримати негайне схвалення Верховної Ради.

Терміни risk, threat і hazard

У міжнародному контексті існує загалом дві концепції ризиків, що впливають із різних практик. Концепція ризику виникла в галузі промисловості, що заклало основу для стандартів ISO 31000:2018 щодо Управління ризиками. Тут ризик визначають як «вплив невизначеності на досягнення цілей», де «вплив» вбачається відхиленням від очікуваного та може мати як негативний, так і позитивний характер. Ризик пояснюється з точки зору його джерела, потенційних подій, їхніх наслідків і ймовірності.

Другий підхід до **ризиків** випливає з наукових досліджень і концептуальних розробок, пов'язаних зі стихійними лихами та катастрофами. З цього погляду ризик розуміють як складну взаємодію понять схильності до небезпеки, вразливості та здатності їй протистояти. «**Ризик катастрофи**» — це один із безлічі різних ризиків, з якими можуть зіткнутися будь-які суспільство, спільнота, організація чи особа. UNDRR висуває своє визначення терміна «ризик катастрофи», що звучить як: «*потенційна втрата життя, травми, знищені або пошкоджені активи, які можуть статися із системою, суспільством або спільнотою в конкретний проміжок часу, що визначаються ймовірно як прояв небезпеки, схильності, вразливості та потенціалу*»¹⁵.

Термінологія UNDRR надає визначення «**небезпеки**», але не «**загрози**». Отже, небезпека — «це процес, явище або діяльність людей, що може спричинити втрату життя, травми або інший вплив на здоров'я, пошкодження власності, соціальну та економічну дестабілізацію або руйнування навколишнього середовища»¹⁶.

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

¹⁵ <https://www.undrr.org/terminology/disaster-risk>

¹⁶ Там само.

Це визначення «небезпеки» ґрунтується на концепції безпеки людини та досліджує стихійні лиха, антропогенні небезпеки та природно-соціальні небезпеки (включно зі змінами навколишнього середовища й клімату). У літературі «загрозу» досить часто використовують як загальний термін для опису небезпеки, незалежно від того, реалізувалася вона чи ні. Натомість небезпека (небезпека смерті, травми тощо) може виникнути під час взаємодії з джерелами небезпеки.

Іноді терміни «загроза» та «небезпека» можуть використовувати взаємозамінно, однак автори цієї роботи так чинити не рекомендують. Важливо визнати, що під час взаємодії з різними джерелами небезпеки, кожна небезпека може мати різні рівні загрози. Аналогічний підхід до термінів «загроза» та «небезпека» використовує Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (FEMA)¹⁷.

Усі ці терміни використовуються в **українському контексті**, але Кодекс цивільного захисту не містить конкретних визначень для них. Термін «загроза» використовують частіше, коли йдеться про реагування, а «небезпека» — коли обговорюють готовність. На відміну від термінів «ризик» і «загроза», що відповідають англійським термінам risk і threat, «небезпека» має відтінки значень слів hazard і danger.

(I) Розуміння ризиків

Прийнята 2014 року *Національна концепція управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру*¹⁸ використовує термін «ризик», але не надає його визначення. Кодекс цивільного захисту України теж не надає його визначення¹⁹.

Ще один важливий юридичний документ, Закон «Про об'єкти підвищеної небезпеки»²⁰, визначає «**ризик**» як «ступінь імовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території об'єкта підвищеної небезпеки та (або) за його межами»²¹. Той самий Закон «Про об'єкти підвищеної небезпеки» визначає термін «управління ризиком» як «процес ухвалення рішень і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення мінімально можливого ризику»²². Закон «Про об'єкти підвищеної небезпеки» оперує поняттям «прийнятний ризик», маючи на увазі ризик, який не перевищує на території об'єкта підвищеної небезпеки та (або) за її межами гранично допустимого рівня.

Існує інше визначення ризику, запропоноване в межах Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного добробуту населення»²³, що обумовлює ризик як можливість виникнення та вірогіднімасштаби наслідків від негативного впливу об'єктів санітарних заходів протягом певного періоду.

17 https://www.fema.gov/pdf/plan/prevent/rms/155/e155_unit_iii.pdf

18 Концепція Управління ризиками техногенного та природного характеру. Прийнято розпорядженням Кабінету Міністрів від 22 січня 2014 р.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80#Text>

19 Кодекс цивільного захисту України. Прийнято 2 жовтня 2012 р.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

20 Прийнято 2001 року, востаннє змінено 2012 року.

21 Там само.

22 Там само.

23 Прийнято 1994 року, востаннє змінено 2012 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>

Схожі дефініції також містяться в Законі «Про якість і безпеку харчових продуктів»²⁴, а інші законодавчі акти, пов'язані з біобезпекою та біозахистом, наприклад, Закон «Про ветеринарну медицину»²⁵ та Закон «Про карантин рослин»²⁶, надають ширше розуміння ризику як «можливості наявності та вірогідного масштабу наслідків несприятливої події протягом визначеного періоду». Цей термін має схоже визначення в рамковому Законі «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»²⁷. Вони визначають, що управління ризиками спрямовано на зменшення ризику.

Розширений глосарій міститься в Інструкції з проведення аналізу ризиків²⁸, яку представлено в Державній прикордонній службі, що є частиною Міністерства внутрішніх справ. Глосарій охоплює такі терміни: ризик, індикатор ризику, аналіз ризику, прогнозування ризиків, профілювання ризиків, спільний аналіз ризиків²⁹ і спільна інтегрована модель аналізу ризиків. Інструкція представляє **ризик як можливість настання загрози**. Інструкція з проведення аналізу ризиків³⁰ надає метод визначення рівня ризику (низький, помірний, допустимий, високий і критичний), використовуючи таку формулу:

$$R = f(T, V, I)$$

де R — рівень ризику; T — рівень загрози; V — рівень уразливості; I — рівень впливу.

(II) Розуміння загрози й небезпеки

Закон «Про національну безпеку» визначає «**загрози національній безпеці**» як явища, тенденції та чинники, що унеможливають, ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів і збереження національних цінностей України. Стратегія національної безпеки визначає наявні та передбачені / передбачувані загрози національній безпеці України та національним інтересам³¹.

Однак терміни «загроза» та «небезпека» часто використовують взаємозамінно. Найпомітнішим є український офіційний переклад англійського слова *hazard* як «загроза» в Директиві ЄС Seveso III³². Кодекс цивільного захисту, навпаки, використовує фразу «небезпека виникнення надзвичайних ситуацій».

24 Прийнято 1998 року, востаннє змінено 2013 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>

25 Прийнято 1992 року, востаннє змінено 2013 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12#Text>

26 Прийнято 1993 року, востаннє змінено 2018 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3348-12#Text>

27 Прийнято 2015 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19#Text>

28 Прийнято Міністерством внутрішніх справ 11 грудня 2017 р.

29 Під спільним аналізом ризиків розуміють аналіз ризиків, що проводиться із залученням представників іноземних держав, а також міжнародних організацій та установ.

30 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18#Text>

31 Закон «Про національну безпеку», стаття 26.

32 Директива 2012/18/ЄС про контроль масштабних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами, що вносить зміни та, як наслідок, скасовує Директиву Ради 96/82/ЄС.

**АНАЛІТИЧНІ
ЗАУВАЖЕННЯ:**

- Визначення терміна «ризик» відсутнє в основній нормативно-правовій базі цивільного захисту, насамперед у Кодексі цивільного захисту. А втім, існує визначення ризику, застосовне до різних секторів та окремих видів діяльності, як-от: експлуатації об'єктів підвищеного ризику (тобто на промислових комплексах), санітарних ситуацій, біозахисту та біобезпеки, а також безпеки кордонів. Цікаво зауважити, що ризик використовують для розробки стратегій регіонального розвитку, проте його формулювання та застосування не припускають, що його буде достатньо для розробки обґрунтованої стратегії.
- Поняття «загроза» та «небезпека» також не мають визначень у сфері цивільного захисту. «Загроза» використовується переважно в контексті національної безпеки та оборони, тоді як у дискурсі цивільного захисту його використання досить фрагментарне.
- У сфері українського цивільного захисту терміни «управління надзвичайними ситуаціями» та «управління катастрофами» використовують взаємозамінно, хоча стихійне лихо — це одне з багатьох інших можливих джерел надзвичайної ситуації згідно з українським законодавством. На практиці термін «катастрофа» найчастіше використовують, посиляючись на «стихійне лихо».
- Поняття «управління катастрофами» звузилося здебільшого до операцій із реагування, а не до всього циклу пом'якшення наслідків, запобігання, готовності, реагування та відновлення.
- У Стратегіях розвитку Донецької й Луганської областей концепцію ризику використовують стосовно впливу загрози на виявлені слабкі місця в кожній області, але для розробки обґрунтованої стратегії цього не достатньо.
- Віднедавна поняття «здатність пристосовуватися до нових умов» набирає обертів на міжнародному рівні, швидко стаючи пріоритетом, а досягнення та підтримання здатності пристосовуватися до численних відомих і невідомих ризиків стає головною метою будь-якої системи (наприклад, спільноти, суспільства, організації тощо). Це недостатньо відбито в українській правовій і нормативній базах, а також на практиці в ЕСА (тут і далі ЕСА використовується для позначення регіону на сході України, де триває конфлікт).

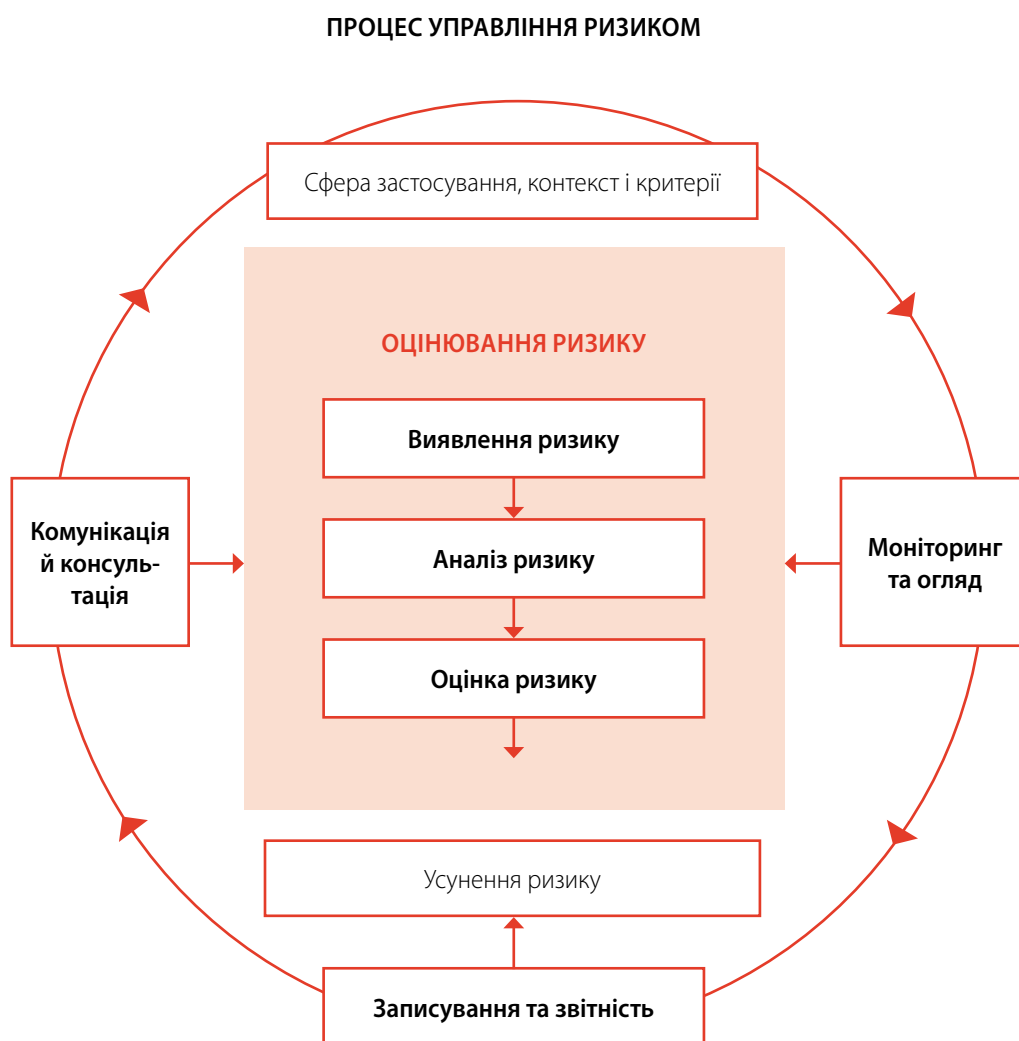
КОНЦЕПТУАЛЬНА БАЗА: КООРДИНАЦІЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ Й ЗАГРОЗАМИ

Цей розділ пояснює концептуальну базу аналізу координації управління ризиками й загрозами, що ґрунтується на ISO 31000:2018 «Настанова щодо управління ризиками». Ця Настанова пояснює головні процедури управління ризиками, представлені на Схемі 1.

Фото: ГУ ДСНС України у Донецькій області



Схема1:
«Процедури
управління
ризиками від ISO
31000:2018»



Найважливіший меседж, який треба винести з цієї схеми, це те, що існує чітке розмежування різних процесів управління ризиком, особливо відчутна різниця між *оцінюванням ризику та його усуненням* (або реагуванням на нього) та послідовний зв'язок між ними. Отже, спершу оцінювання ризику, а вже потім — його усунення. Це потрібно для того, щоб підкреслити, що це різні процеси і їх треба організувати з урахуванням наступних двох важливих компонентів: (1) **Поняття ризику** та (2) **Залучення зацікавлених сторін і механізму координації** для процесів оцінювання ризику та, відповідно, його усунення.

Поняття ризику

Може здатися дивним, що раніше обговорюється поняття ризику, а не його оцінка, а також незрозумілим, чому це важливо для цілей цього аналітичного звіту. Цьому є обґрунтоване пояснення. Важливо розуміти, що поняття ризику не статичне, воно з часом змінювалося та еволюціонувало. **Хоча слово «ризик» одне, але існує багато понять ризику.** Отже, важливо чітко сформулювати поняття ризику, а від цього визначення значно залежатиме підхід як до оцінювання ризику, так і до його усунення. Протягом багатьох років існувало три різні поняття ризику³⁴:

- *Звичайні ризики*: ризики, які піддаються кількісній оцінці, є об'єктивними та не пов'язані з системами цінностей чи їхньою інтерпретацією. Прикладом слугують ризики, пов'язані з промисловістю.
- *Новітні ризики*: нові відкриті ризики, які розвиваються в новому контексті / нових умовах і є незвичними. Прикладом слугують ризики, що виникають внаслідок використання автономних транспортних засобів (AV) або нанотехнологій.
- *Системні ризики*: термін стосується ймовірності порушення діяльності цілої системи на відміну від порушень в окремих її частинах або компонентах. Прикладами слугують ризики, що пов'язані з фінансовою кризою, коли в найгіршому випадку ризики матеріалізуються та дестабілюють не лише якусь одну систему, але й інші.



РОЗУМІННЯ СКЛАДНОСТІ, ДВОЗНАЧНОСТІ Й НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

Складність стосується труднощів у виявленні та кількісному визначенні причин конкретних несприятливих наслідків і розумінні соціотехнічної системи.

Невизначеність стосується відсутності наукових або технічних даних, а також недостатньої прозорості чи якості даних. Невизначеність описує рівень упевненості, який аналітики пов'язують із якісним або кількісним оцінюванням конкретного ризику. Чим менше відомо, тим більший рівень невизначеності в оцінюванні ризику.

Неоднозначність виникає через різні погляди на ризик, включно з імовірністю та серйозністю потенційних несприятливих наслідків. До ризиків із високим рівнем неоднозначності входять проблеми, для розв'язання яких важливо враховувати економічні або етичні питання, і де можуть виникнути розбіжності та полеміка.

34 IRGC, <https://www.epfl.ch/research/domains/irgc/concepts-and-frameworks/page-139715-en.html/>

Отже, важливо чітко й точно зауважувати, який саме тип ризику підлягає дослідженню за допомогою оцінювання ризику, і проводити досить ретельний аналіз ризиків з урахуванням специфіки кожного з них. Досліджуючи звичайні ризики, надзвичайно важливо забезпечити технічну експертизу, оскільки основна увага приділяється лише науці, яка стоїть за причинами та наслідками ризику. Завдання полягає в забезпеченні потрібної низки технічних експертів. А от під час оцінювання новітніх або системних ризиків ситуація є більш складною та заплутаною. Оцінювання таких ризиків вимагає не тільки технічних експертів, але й людей, які робитимуть внесок і візьмуть на себе удар, тобто зацікавлених сторін, що займаються ризиками. Це означає, що **оцінка ризику включатиме два виміри: технічне оцінювання (як ми вже обговорювали), а також оцінювання стурбованості³⁵**, яке передбачає дослідження сприйняття ризику, інтерпретації ризику, розуміння ризику, стурбованості громадськості щодо ризиків, етичних питань, пов'язаних із ризиком, і багато іншого. Отже, розгляд різних новітніх або системних ризиків повинен охоплювати ширше коло зацікавлених сторін. Основною проблемою тут є складність, невизначеність і неоднозначність процесу.

Ризик катастрофи охоплює всі три поняття ризиків, і вкрай важливо, по-перше, зрозуміти, який ризик потрібно оцінити та владнати, а по-друге, забезпечити, однакове розуміння поняття ризику з боку всіх залучених осіб.

Залучення зацікавлених сторін і механізми координації

Залучення різних зацікавлених сторін має вирішальне значення для оцінювання ризику як із технічного боку, так і з погляду стурбованості. Це важливо мати на увазі під час формування механізмів координації для ефективної оцінки та усунення ризиків.

Тут украй важливо підкреслити, що команда з оцінювання ризику та команда з усунення ризику (або реагування на нього) зазвичай охоплюють різні кола зацікавлених сторін і служать різним цілям. Оцінювання ризику — це аналітичне завдання, яке передбачає визначення небезпек; огляд технічних характеристик небезпек, як-от їхню локацію, інтенсивність, частоту та ймовірність; аналіз схильності та уразливості, включно з фізичними, соціальними, медичними, екологічними та економічними аспектами. Часто воно вимагає кількох циклів обмірковування, додаткового збору даних, аналізу тощо.

Тільки після оцінювання ризиків і визначення загальної картини, команда осіб із різних агентств, які ухвалюють рішення та відповідають за планування профілактики, готовності, реагування та відновлення, може зустрітися для обговорення пріоритетності ризиків і їхнього усунення.

35 Вступ до IRGC Risk Governance Framework, перероблена версія, IRGC, 2017 р.

Завдання цієї команди — визначити доступні можливості реагування на ризики, прогалини в можливостях і стратегії мобілізації недостатніх потужностей, розподілити ролі та відповідальності за планування дій у надзвичайних ситуаціях тощо.

Це одна з найпоширеніших практик на міжнародній арені. Наприклад, національні методи оцінювання ризиків, які зазвичай пов'язані зі стратегіями національної безпеки, надалі використовують для інформування під час планування готовності та можливостей. У США Стратегічна національна оцінка ризику (SNRA) вимагає створення Національної цілі готовності, Національної системи готовності та Національного звіту про готовність. Національна готовність базується на основних можливостях, які підтримують «зміцнення безпеки й здатності Сполучених Штатів пристосовуватися до нових умов за допомогою систематичного підготування до загроз, які становлять найбільший ризик для безпеки нації, включно з терористичними актами, кібератаками, пандеміями та катастрофічними стихійними лихами»³⁶.

Залучення зацікавлених сторін до процесів оцінювання ризиків і загроз та процесів їхнього усунення наповнено етосом відкритості, коли це доречно, з урахуванням національної безпеки. Потрібно досягти балансу, щоб зробити процес максимально прозорим для тих, кому це треба, наприклад, для спеціалістів із планування та регіональних органів влади, одночасно захищаючи та гарантуючи безпеку. Так, взаємодію із зацікавленими сторонами слід розглядати через призму відповідності меті, а не через хибне відчуття «інклюзивності».

Інклюзивність стала новою панацеєю для оцінювання ризику, однак це може ввести в оману. Завдання полягає не в тому, щоб залучити геть усіх і створити команду зі змішаними ролями, обов'язками, очікуваннями та можливостями. А в тому, щоб створити функційну команду, яка може досягти очікуваних цілей. Це передбачає ретельний вибір тих, хто має повноваження та досвід, потрібні для оцінювання або усунення ризику.

Ключовим принципом під час вибору зацікавлених сторін для оцінювання ризиків є принцип відбитку ризику³⁷. Розбіжності в розумінні ризику перешкоджають спільному розумінню безпеки та захисту, а також можуть розладнати зусилля з гарантування безпеки. На це впливають такі чинники, як-от: вік, професія, минулий досвід, рівень освіти, соціально-економічний статус, стать і багато іншого. Отже, наприклад, офіцер поліції може бачити ризики безпеки принципово інакше, ніж шкільний учитель, фермер чи музикант. Не краще, не гірше, не більш або менш компетентно, а всього-на-всього — по-іншому. Так само, з огляду на те, що ризики соціально сконструйовані, відмінності в інтерпретації та сприйнятті ризику різними зацікавленими сторонами неминучі, що призводить до різних точок зору.

³⁶ <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/rma-strategic-national-risk-assessment-ppd8.pdf>

³⁷ «Міжнародне управління ризиками: нові шляхи подолання труднощів». Спрінгер. Редактори: Джейкобс Дж. (Jacobs, G.), Суоянен І. (Suojanen, I.), Нортон К. (Horton, K.), Байєрл П.С. (Bayerl, P. S.) (Ред.)

ISO 3100:2018 визначає зацікавлену сторону ризику як «особу або організацію, яка може впливати, зазнавати впливу або вважати, що на неї впливає рішення чи діяльність»³⁸. Принцип відбитку ризику пропонує таке міркування. Кожен ризик має три компоненти: подія ризику, її причини та її наслідки. Окреслюючи причини та наслідки, ми визначаємо відбиток ризику. Відбиток ризику — це слід причин і наслідків події ризику та відбиття рівня аналізу, який увійшов у розуміння ризику. Наприклад, сказати, що існує ризик повені — не сказати нічого. Натомість для визначення, наприклад, основних причин можливої повені в певному районі з низкою наслідків, які вона може спричинити протягом певного проміжку часу, потрібне досить докладне розуміння ризику, що змусить команду управління адекватно реагувати. Деякі з ризиків можуть мати значний відбиток причин та менший відбиток наслідків, і навпаки.

Кожен ризик без винятків має свої причини та наслідки, отже, ті, хто безпосередньо мають стосунок до причин ризику або несуть його наслідки, — це зацікавлені сторони ризику. Розуміння відбитку кожного ризику вможливує визначення тих зацікавлених сторін, які або сприяють цьому ризику, або несуть його вплив. Найжиттєздатнішим механізмом управління ризиками є той, який не залишає осторонь ніяких зацікавлених сторін ризику.

38 <https://www.iso.org/standard/65694.html>

КООРДИНАЦІЯ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ Й ЗАГРОЗАМИ: ПРАКСИС

Цей розділ досліджує особливості оцінювання та усунення ризику в Україні, приділяючи особливу увагу регіону на сході України, де триває збройний конфлікт. Цей розділ досліджує застосування теорії, а також загальноприйняту практику або звичаї, які впливають із місцевих потреб. Тут представлено праксис координації управління ризиками та загрозами. Як було наголошено в попередньому розділі, управління ризиками передбачає кілька процесів, включно з оцінюванням та усуненням ризиків, тоді як в обох випадках механізм взаємодії із зацікавленими сторонами має вирішальне значення. Отже, цей розділ поділено на три частини: (I) Розуміння зацікавлених сторін в управлінні ризиками та загрозами; (II) Координація оцінювання ризиків і загроз, а також (III) Координація усунення ризиків і загроз.

Фото: ГУ ДСНС України у Донецькій області



(I) РОЗУМІННЯ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН В УПРАВЛІННІ РИЗИКАМИ Й ЗАГРОЗАМИ

Досліджуючи загальну картину українського управління ризиками та загрозами, важливо пам'ятати, що (а) не існує універсального визначення ризику; (б) загроза значною мірою стосується контексту національної безпеки; (в) «управління надзвичайними ситуаціями» використовують взаємозамінно з терміном «управління катастрофами», причому (г) Кодекс цивільного захисту³⁹ визначає *надзвичайну ситуацію як ситуацію, локалізовану в конкретній зоні або об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов і зумовлена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загинувших і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.*

За такої концептуальної варіації, повноваження різних суб'єктів з управління ризиками та загрозами можуть бути недостатньо чіткими та прозорими. В Україні, а особливо в ЕСА, існує кілька ключових організацій у сфері управління ризиками та загрозами. Головну роль відіграє Міністерство внутрішніх справ, а також Державна служба з надзвичайних ситуацій при Міністерстві.

(A) Міністерство внутрішніх справ

Міністерство внутрішніх справ України відповідає за чотири напрями роботи стосовно підтримання національної безпеки⁴⁰:

- забезпечення правопорядку на чолі з Національною поліцією;
- прикордонна безпека, яку забезпечує Державна прикордонна служба;
- *цивільний захист*, який забезпечує Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС); і
- міграційні справи на чолі з Державною міграційною службою.

Міністр внутрішніх справ представляє ДСНС у Кабінеті Міністрів, оскільки керівник служби не входить до складу членів Кабінету. Міністерство внутрішніх справ відповідає за розвиток найважливішого довгострокового документа щодо стратегічного планування у сфері цивільного захисту — національної **Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту**, яка, відповідно до указу Президента⁴¹ від вересня 2020 року, почне діяти в середині березня 2021 року, а водночас із нею — **Огляд громадської безпеки та цивільного захисту**, який Міністерство

39 Діє з 2013 року.

40 Закон «Про національну безпеку», стаття 18.

41 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

(В)
Державна
служба
з надзвичайних
ситуацій
(ДСНС)

внутрішніх справ уклало за замовленням Ради національної безпеки та оборони. Огляд громадської безпеки — це процедура оцінювання готовності уніфікованої системи цивільного захисту, її функційних і територіальних підсистем, а також оцінювання сил цивільного захисту стосовно їхнього реагування на потенційні надзвичайні ситуації та захисту населення і районів від таких ситуацій. Нещодавнє рішення Ради національної безпеки та оборони проголосило, що Кабінет Міністрів повинен надати Раді першу редакцію Огляду до квітня 2021 року⁴².

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) — це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. ДСНС реалізує державну політику «у сфері цивільного захисту, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогасіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності»⁴³.

Голова Служби не є членом Кабінету Міністрів. Міністр внутрішніх справ представляє ДСНС на засіданнях Кабінету за умови, що скликане засідання Кабінету Міністрів не є розширеним. Сфери роботи ДСНС, як зазначено в Кодексі цивільного захисту, Законі «Про національну безпеку» й у Положенні про ДСНС⁴⁴, охоплюють:

- цивільний захист;
- захист населення та територій від надзвичайних ситуацій і їхню профілактику;
- реагування на надзвичайні ситуації;
- пошуково-рятувальні роботи;
- пожежогасіння;
- пожежну та технологічну безпеку; а також
- гідрометеорологічні служби.

ДСНС відповідає за керівництво діяльністю Єдиної державної системи цивільного захисту, як зазначено в Кодексі цивільного захисту, а також за координування її функційних (представлені галузевими агенціями) та територіальних (представлені регіональними або місцевими органами влади) підсистем.

Внутрішня ієрархія ДСНС: на кожному рівні державного управління встановлено підрозділи цивільного захисту, тобто національні, регіональні та місцеві. Існує 25 територіальних органів⁴⁵, 10 підрозділів центрального підпорядкування, 3 навчальні заклади та науково-дослідні організації.

⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0009525-20#Text>

⁴³ Закон «Про національну безпеку», стаття 18.

⁴⁴ Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Спочатку затверджено Кабінетом Міністрів 16 грудня 2015 року й востаннє переглянуто 2018 року.

⁴⁵ Структура — ДСНС України (dsns.gov.ua)

25 територіальних підрозділів далі поділяються на «аварійно-рятувальні загони спеціального призначення» (як-от гірничорятувальна служба, гірські пошуково-рятувальні підрозділи, водолазно-рятувальні підрозділи, кінологічні підрозділи й підрозділ гуманітарного розмінування) і «пожежно-рятувальні підрозділи».

ДСНС контролює регіональні відділи, установлені в кожній з адміністративних одиниць України, які потім співпрацюють із регіональними адміністраціями та місцевими органами влади задля усунення ризиків і загроз, що виникають у відповідних регіонах, а також забезпечують реагування на надзвичайні ситуації із розгортанням своїх спеціалізованих підрозділів та надають допомогу стосовно пом'якшення, відновлення та реконструкції в межах зазначеної галузі права та наявних можливостей. Споріднені агенції Міністерства внутрішніх справ можуть надавати допомогу ДСНС і місцевим зацікавленим особам під час надзвичайних ситуацій, але їхня роль здебільшого допоміжна та визначається їхніми конкретними повноваженнями (наприклад, для Національної поліції це злочинність і громадський порядок, а для Прикордонної служби — безпека кордонів). ДСНС відповідає за керівництво діяльністю Єдиної державної системи цивільного захисту, як зазначено в Кодексі цивільного захисту, а також за координування її функційних (представлені галузевими агенціями) та територіальних (представлені регіональними або місцевими органами влади) підсистем. Це означає, що запобігання та, значною мірою, галузева готовність — це відповідальність так званих функційних систем, тобто відповідних галузевих міністерств та агенцій.

(С)
Державна
комісія з питань
техногенної
безпеки та
надзвичайних
ситуацій

Державна комісія з питань техногенної безпеки та надзвичайних ситуацій⁴⁶ установлена Кабінетом Міністрів України 2015 р. Комісія є *«постійно діючим органом, який забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, організаційних заходів протидії терористичній діяльності та воєнній загрозі, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них»*⁴⁷. Подібні комісії функціонують на всіх рівнях державного управління від національного до обласного (тобто регіонального) і місцевого рівнів.

У Конституції України викладено повноваження та сфери відповідальності інших гілок державного управління в країні, переважно в контексті «національної безпеки», зокрема:

(D)
Президент

Президент України⁴⁸, поміж іншим, відповідає за «національну безпеку», є «Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України» та «головою Ради національної безпеки та оборони», «ухвалює рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує окремі місцевості

⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text>

⁴⁷ Там само.

⁴⁸ Оскільки в Україні використовується президентсько-парламентська система правління, ролі голови держави (президента) і голови уряду (прем'єр-міністра) розділено.

України зонами надзвичайної екологічної ситуації», і рішення щодо «введення воєнного стану на національному або місцевому рівні» за згодою парламенту. У разі введення воєнного стану, військові адміністрації залучають до забезпечення цивільного захисту та громадської безпеки в межах їхніх довірених районів.

(Е)
Рада
національної
безпеки
та оборони

Рада національної безпеки і оборони України⁴⁹ — це постійний координаційний орган, установлений статтею 107 Конституції. Рада забезпечує координацію та нагляд за виконавчими органами у сфері національної безпеки та оборони. Членство ex officio поширюється на Прем'єр-міністра, Міністра оборони, голову Служби державної безпеки (СБУ), Міністра внутрішніх справ і Міністра закордонних справ, а також на засідання Ради можуть запрошувати спікера Верховної Ради. Персональний склад Ради формує Президент України. Наприклад, до поточного складу Ради, крім президента, спікера парламенту, членів ex officio та секретаря, входять ще десять державних чиновників, а саме: три заступники Прем'єр-міністра (з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; з реінтеграції Донбасу та Криму; з питань стратегічних галузей), Міністр фінансів, Генеральний прокурор, Голова адміністрації Президента, Головнокомандувач Збройними Силами, Голова Державної служби фінансового моніторингу, Голова Національного банку та Директор Служби зовнішньої розвідки. Державна виконавча влада здійснює координацію та контроль у мирний час, під час воєнного чи надзвичайного стану, а також у «кризових ситуаціях, що становлять загрозу національній безпеці України»⁵⁰.

(F)
Верховна
Рада

Верховна Рада України, яка після указу Президента України про введення надзвичайного або воєнного стану, оголошення мобілізації або стану екологічної катастрофи, несе відповідальність за схвалення таких рішень Президента України. У Конституції немає чіткого посилання на Верховну Раду стосовно безпеки та захисту, однак вона передбачає, що парламент здійснює парламентський нагляд, зокрема за сектором оборони та безпеки. У Верховній Раді діють 23 тематичні комітети⁵¹, зокрема:

- Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки;
- Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин.

На рівні **Донецької та Луганської областей** є додаткові організації, що також пояснюються особливим статусом цих областей. Донецька та Луганська області або регіон, де триває збройний конфлікт (ЕКА), існували за особливими, спеціальними правовими режимами з моменту розгортання збройного конфлікту 2014 року. Нинішній режим операції Об'єднаних сил (ООС) характеризується як «полегшений

49 https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/document/110977042/Constitution_eng.doc; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>

50 Закон «Про Раду національної безпеки та оборони України», стаття 4.

51 Комітети Верховної Ради: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komitets

воєнний стан», уведений з весни 2018 року Законом «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»⁵², також відомим як «закон про ООС» або «закон про реінтеграцію» (2018 р.). ООС вважають переформатуванням Антитерористичної операції (АТО), яка діяла в регіоні з 2014 року.

Закон про ООС складає, разом із Законом «Про військово-цивільні адміністрації»⁵³, **додаткову нормативно-правову базу**, яка діє в районі проведення ООС у Донецькій та Луганській областях. Зокрема закон установлює базу для змішаної форми регіональних і місцевих керівників, які працюють у Донецькій і Луганській областях. На сьогодні обидві обласні адміністрації зберігають статус військово-цивільних адміністрацій, так само як адміністрації в багатьох селах, селищах і містах, особливо в тих зонах, які лежать поряд із «лінією зіткнення». Ця база визначає різницю між двома адміністративними регіонами стосовно питань безпеки й оборони, порівнюючи з рештою країни.

Режим ООС передбачає розширену роль агентств сектора безпеки та оборони в гарантуванні безпеки в Донецькій і Луганській областях поряд із проведенням оборонної операції. Показово, що, коли йдеться про національну безпеку, закон про операцію Об'єднаних сил⁵⁴ охоплює, між іншим, і «гуманітарну та екологічну» безпеку, у такий спосіб демонструючи комплексний підхід та збільшену роль військових та інших суб'єктів сектора оборони та безпеки в повсякденному житті населення, яке постраждало від збройного конфлікту. Водночас з управлінням комунальною економікою та підтримкою оборонних зусиль, вони також беруть участь у заходах цивільного захисту, включно з реагуванням на стихійні лиха та біологічні небезпеки, забезпечують евакуацію населення з довірених їм територій у разі надзвичайної ситуації, а також можуть влаштовувати комунальне реагування на надзвичайні ситуації та створювати аварійно-рятувальні бригади в межах виділених коштів місцевого бюджету⁵⁵.

Поряд зі звичайним ланцюгом командування, підрозділи ДСНС і поліції, які працюють в мвв Донецькій та Луганській областях, подібно до інших силових структур і правоохоронних органів, підпорядковуються військовому командуванню Об'єднаних сил з питань, пов'язаних із національною безпекою. Командувач Об'єднаних сил на місці та Генеральний штаб Збройних Сил України на стратегічному рівні вирішують, які питання стосуються національної безпеки в регіоні, а які, відповідно, треба направляти та розглядати саме через структуру ООС. Структуру ООС і її взаємозв'язки з регіональними / місцевими адміністраціями викладено на Схемі 2 нижче.

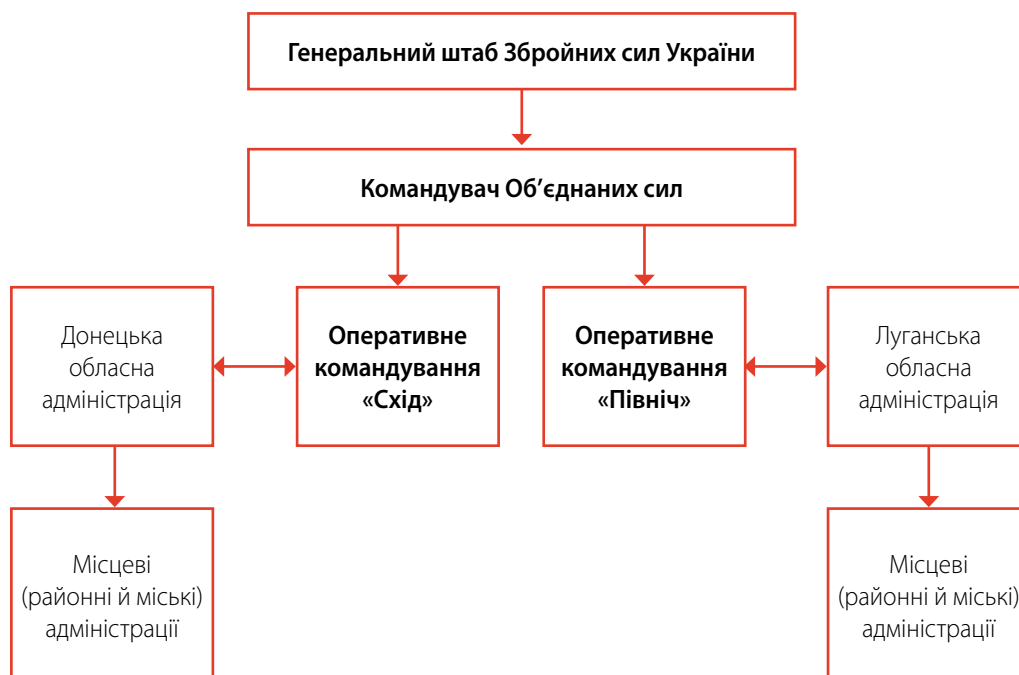
52 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-VIII#Text>

53 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

54 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-VIII#Text>

55 Закон «Про військово-цивільні адміністрації», стаття 40.

Схема 2:
«Структура
операції
Об'єднаних сил на
сході України, де
триває збройний
конфлікт»



Важливо чітко розмежувати дві різні концепції:

(а) CIMIC (цивільно-військове співробітництво) — координація та співпраця між силами й цивільними суб'єктами *зادля підтримки військової місії*. Концепцію CIMIC визначено, наприклад, в оновленій версії доктрини НАТО щодо планування, виконання та оцінювання цивільно-військового співробітництва в контексті спільних операцій союзників, тобто AJP-3.19 від 2018 року⁵⁶, яка замінила AJP-9 від 2003 року⁵⁷. Проєкт Стратегії захисту цивільного населення під час збройного конфлікту, який розглядався в Офісі Президента України в кінці 2020 року, покликано внести такі аспекти CIMIC до національної практики України⁵⁸.

(б) Гуманітарна цивільно-військова координація — термін, який описує *відносини між цивільним населенням, військовими силами та поліцією під час стихійних лих і складних надзвичайних ситуацій*. Міжвідомчий постійний комітет (IASC) уповноважив Офіс ООН з координації гуманітарних питань (ОСНА) відігравати роль координаційного центру в Системі ООН задля забезпечення ефективної Гуманітарної цивільно-військової координації (UN-CMCoord) стосовно надзвичайних гуманітарних ситуацій ще в 1995–1996 рр., що стало частиною ширшого координаційного мандата ОСНА згідно з резолюцією 46/182 Генеральної Асамблеї⁵⁹.

56 <https://www.handbook.cimic-coe.org/8.-annex/reference-docs/ajp-3.19-eda-v1-e.pdf>

57 <https://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

58 <https://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/gromadske-obgovorennia/57744/proekt-ukazu-prezidenta-ukraini-pro-rishennia-radi-naczionalnoi-bezpeki-i-oboroni-ukraini/>

59 <https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/02.%20Civil%20Military%20Guidelines%20and%20Reference%20for%20Complex%20Emergencies.pdf>

Пізніше, після землетрусу у Непалі в 2015 році, ОСНА створив і сформулював ще одну концепцію, а саме Гуманітарну цивільно-військову координацію (HuMOCC)⁶⁰, яку планують вводити в дію у відповідь на катастрофи. Передбачається, що Національна організація з управління катастрофами очолюватиме HuMOCC, а співробітники ООН-СМ її підтримуватимуть. Однак в обох випадках основну увагу приділено підтримці операцій з реагування на катастрофи, унаслідок чого національні агенції з управління надзвичайними ситуаціями відіграють провідну роль.

Є також численні міжнародні недержавні учасники та місцеві організації громадянського суспільства, залучені до різних аспектів, пов'язаних із підтриманням громадської безпеки в регіоні, наприклад: ACTED, Данська рада в справах біженців / Данська група з розмінування, The HALO Trust, Данський Червоний Хрест, Міжнародний комітет Червоного Хреста, Норвезька рада в справах біженців, Товариство Червоного Хреста України, Право на захист та інші.

АНАЛІТИЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ:

- Українська система цивільного захисту — це централізована система з ієрархією структурних підрозділів, як територіальних, так і функційних. Проте ДСНС — це орган системи самого Міністерства внутрішніх справ, тож його можливості можуть бути трохи обмежені.
- Єдиним міжвідомчим координаційним механізмом, пов'язаним з управлінням надзвичайними ситуаціями або управлінням катастрофами, є Комісія з питань техногенної й екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яка є постійним органом при Кабінеті Міністрів. Однак функції Комісії охоплюють, наприклад, забезпечення техногенної та екологічної безпеки, захист населення та територій від надзвичайних ситуацій, ужиття організаційних заходів із протидії тероризму та воєнним загрозам, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них. Вони несуть досить загальний характер, але основну увагу приділено тільки реагуванню, а не готовності або профілактиці, чи навіть відновленню.
- Контекст ЕСА є дуже специфічним, оскільки вся система державного управління функціонує в режимі «воєнного стану», завдяки чому військова функція домінує над цивільними функціями як Донецької, так і Луганської областей. За цих умов потреба в координаційному механізмі безпеки та захисту із чітко визначеними ролями та обов'язками має велике значення для розв'язання проблем у ЕСА, але й органи влади на території ЕСА також можуть потребувати посилення уваги від органів влади вищого рівня.

60 https://www.unocha.org/sites/dms/ROAP/Civil%20Military%20Coordination/images/RCG_05042017_Final_electronic.pdf

(II) КООРДИНАЦІЯ ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ І ЗАГРОЗ

Цей розділ пояснює практику оцінювання ризиків і загроз, інклюзивність та зв'язки з плануванням надзвичайних ситуацій. Планування надзвичайних ситуацій слід розглядати як «загальний термін», що стосується планування готовності, профілактики й реагування відповідно.

Передумови

З певною мірою узагальнення можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні використовують дві основні моделі координації ризиків і загроз. **Першу модель** застосовують конкретно до ризиків і загроз національної безпеки, в іншому разі — до геополітичних ризиків та загроз, і нею управляє Рада національної безпеки та оборони, уповноважена й очолювана Президентом. Рада національної безпеки та оборони за підтримки, зокрема, Національного інституту стратегічних досліджень⁶¹, визначає «потенційні та реальні загрози національним інтересам України»⁶², привертаючи увагу до цих питань у політичній, економічній, соціальній, військовій, науково-технічній, екологічній, інформаційній та інших сферах.

Друга модель, навпаки, має справу з ризиками й загрозами, які не підпадають під сферу національної безпеки та оборони, і її впровадження контролює Міністерство внутрішніх справ. ДСНС контролює регіональні відділи, установлені в кожній з адміністративних одиниць України, які потім співпрацюють із регіональними адміністраціями та місцевими органами влади задля усунення ризиків і загроз, що виникають у відповідних регіонах, а також забезпечують реагування на надзвичайні ситуації із розгортанням своїх спеціалізованих підрозділів та надають допомогу стосовно пом'якшення, відновлення та реконструкції в межах зазначеної галузі права та наявних можливостей. Споріднені агенції Міністерства внутрішніх справ можуть надавати допомогу ДСНС і місцевим зацікавленим особам під час надзвичайних ситуацій, але їхня роль здебільшого допоміжна і визначається їхніми конкретними повноваженнями (наприклад, для Національної поліції це злочинність і громадський порядок, а для Прикордонної служби — безпека кордонів).

Відповідно до вимог, викладених у Кодексі цивільного захисту⁶³, за **сферою дії надзвичайні ситуації** можна поділити на чотири типи: надзвичайні ситуації на національному, регіональному, місцевому та об'єктному рівнях. Кожен із рівнів має відповідний числовий поріг для його класифікації, як зазначено в Додатку 1: «Критерії класифікації надзвичайних ситуацій». Класифікація за **типами надзвичайних випадків**, як-от техногенні, природні, соціальні та воєнні.

61 <https://niss.gov.ua/>

62 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>: Стаття 4

63 Кодекс цивільного захисту, стаття 5.

Єдиний документ щодо «оцінювання ризику», підготовлений ДСНС, який поширюється на певну територіальну одиницю, — це так званий **«паспорт ризику»**, розроблений на регіональному (обласному) рівні. Цей документ окреслює головні загрози в регіоні, але не містить уніфікованого і точного підходу до оцінювання впливу та можливостей, без чого неможливо створити базу для ефективного планування надзвичайних ситуацій. Паспорт регіональних ризиків включає дані, представлені в Таблиці 1.

Таблиця 1:
**«Сфери, охоплені
паспортом
ризиків»**

Географічне положення	Енергетична інфраструктура	Карст
Політичне представництво	Хімічна безпека	Повінь
Демографічні показники	Радіаційна та ядерна безпека	Подрапини
Рельєф	Пожежна безпека	Ерозія
Рослинність	Гідродинамічна безпека (водойми й дамби)	Болота
Кліматичні дані	Гірнична промисловість	Гідрологічна безпека
Водні об'єкти	Небезпечні відходи	Пожежі в екосистемах
Економіка	Комунальні відходи	Кластери інфекційних захворювань
Транспортування	Метеорологічна безпека	Рівень захворюваності
Трубопроводи	Геологічна безпека	Смертність від нещасних випадків
Сільське господарство	Землетрус	Хвороби худоби
Комунальні послуги та інфраструктура	Обвал	Хвороби сільсько-господарських культур
Доступний у регіоні персонал реагування на надзвичайні ситуації		

Зосередження уваги на Донецькій і Луганській областях

Має сенс повторити, що Донецька та Луганська області діють в умовах «полегшеного воєнного стану», а це означає, що ситуація в ЕСА визначається як свого роду надзвичайний стан, що становить загрозу національній безпеці України. У регіоні на сході України, де триває збройний конфлікт, практичним утіленням моделі координації «національної безпеки та оборони» є операція Об'єднаних сил, очолена військовими. Оцінка та визначення пріоритетів ризиків і загроз відбувається в зоні дії операції Об'єднаних сил у Донецькій та Луганській областях, тож загрози та ризики, які стосуються національної безпеки та оборони, направляють передусім до ООС. Зі свого боку, ООС координує органи сектора безпеки, регіональні та місцеві цивільно-військові адміністрації, а також органи місцевого самоврядування щодо питань, які стосуються цієї сфери. Для інших випадків структури «мирного часу» регіональних і місцевих комісій з питань технологічної та екологічної безпеки, а також надзвичайних ситуацій упроваджують за схемами, аналогічними тим, що застосовуються в інших регіонах країни. Отже, ДСНС відповідає за справи, які не стосуються інтересів національної безпеки, як у Донецькій, так і в Луганській областях.

Обидві області мають свої «паспорти ризику», розроблені ДСНС. Водночас Донецька та Луганська області також проводять SWOT-аналіз (сильні сторони, слабкі сторони, можливості та загрози) для визначення своєї стратегії регіонального розвитку.

- Стратегія розвитку Донецької області на 2021–2027 роки⁶⁴ визначає ризик як розрахунок найімовірніших зовнішніх загроз, які впливають на слабкі сторони регіону. Стратегія розвитку Луганської області на 2021–2027 роки⁶⁵ не містить конкретного визначення ризику, однак у розділі Стратегії про SWOT-аналіз ризику представлено як сукупність взаємозв'язків впливу різних загроз на виявлені слабкі місця регіону. З цієї практики можна зробити висновок, що ризик визначається як вплив загрози.
- У наведеній нижче Таблиці подано перелік із 14 загроз, витягнутий зі Стратегії розвитку Донецької області на 2021–2027 роки, що ілюструє типи загроз, з якими має справу область.

SWOT-аналіз є одним із методів оцінки ризику, проте залишається питання, чи є SWOT-аналіз достатньо важливим, щоб впливати на планування надзвичайних ситуацій або стратегій розвитку на обласному рівні. Швидкий огляд SWOT-аналізу, представлений у Таблиці 2, дає змогу зробити висновок, що це дослідження може бути корисним лише як один із кроків «виявлення ризику», тобто встановлення невизначеностей, які можуть допомогти або перешкодити організації досягти своїх цілей. Однак SWOT не дає змогу проводити достатньо докладне оцінювання ризику для керування управлінськими рішеннями.

Таблиця 2:
**«Перелік загроз
зі Стратегії
розвитку
Донецької області
на 2021–2027 рр.»**

1.	Ескалація бойових дій / заморожування збройного конфлікту / збереження ситуації, яка склалася.
2.	Неконтрольоване розповсюдження негативних тенденцій з тимчасово окупованих територій.
3.	Подальше падіння інвестиційної привабливості регіону.
4.	Утрата конкурентоспроможності провідних секторів економіки.
5.	Нестабільність курсу національної валюти та ситуації на зовнішніх ринках.
6.	Скорочення закордонної фінансової підтримки заходів із відновлення.
7.	Недофінансування інвестиційних проєктів і проєктів регіонального розвитку.
8.	Подальше падіння престижу професійної освіти.
9.	Відсутність ефективних механізмів державного та громадського контролю за дотриманням норм природоохоронного законодавства.
10.	Несправедливий розподіл коштів екологічного податку між державним і місцевим рівнями.
11.	Подальше погіршення демографічної ситуації.
12.	Розміщення регіону в зоні ризикованого землеробства.

⁶⁴ Прийнято Донецькою обласною адміністрацією 17 лютого 2020 р.

⁶⁵ Прийнято Луганською обласною адміністрацією 26 березня 2020 р.

13.	Збільшення кількості аварій на об'єктах інфраструктури, обумовлених зношенням і збройним конфліктом.
14.	Підвищення соціальної напруженості та зростання недовіри населення до влади.
У ПЕРЕЛІК ДОДАТКОВО ВНЕСЕНО 12 ЕКОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ:	
1.	Зміни клімату.
2.	Ескалація бойових дій / заморожування збройного конфлікту / збереження ситуації, яка склалася.
3.	Погіршення демографічної ситуації.
4.	Неконтрольоване розповсюдження негативних тенденцій з тимчасово окупованих територій.
5.	Погіршення стану довкілля внаслідок продовження політики незбалансованого природокористування.
6.	Погіршення стану здоров'я населення внаслідок забруднення довкілля.
7.	Загроза повеней.
8.	Відсутність ефективних механізмів державного та громадського контролю за дотриманням норм природоохоронного законодавства.
9.	Недостатній рівень відповідальності за порушення природоохоронного законодавства й правопорушення.
10.	Несправедливий розподіл коштів екологічного податку між державним і місцевим рівнями.
11.	Нестача новітніх екологічно безпечних технологій у промисловості.
12.	Низька підтримка створення нових природних заповідників.

Ситуація додатково ускладнюється через присутність різних міжнародних неурядових організацій, які беруть участь у різних ініціативах щодо зниження ризику катастроф у ЄСА. Вони застосовують власні методології та підходи до оцінки ризику катастроф, які значною мірою базуються на міжнародній практиці. Це наочно ілюструє один з недавніх прикладів проведення такої роботи, до якого входить проєкт «Зниження вразливості до ризику катастроф на Сході України»⁶⁶, реалізований Консорціумом ЗР (або Консорціумом щодо запобігання, підготовки й захисту) під керівництвом АСТ-ED⁶⁷. Це 18-місячний проєкт, який фінансує Європейський Союз через його Головне управління з питань цивільного захисту та операцій з гуманітарної допомоги. Консорціум ЗР у співпраці з іншим аналітичним центром під назвою IMPACT⁶⁸, який базується в Женеві й також входить до групи ACTED, нанесли на карту ЄСА природні, дуже небезпечні, екологічні та промислові ризики.

⁶⁶ <https://redcross.eu/latest-news/reducing-disaster-risk-vulnerability-in-eastern-ukraine>

⁶⁷ <https://www.acted.org/en/the-3p-consortium-prepare-prevent-and-protect-civilian-populations-from-disaster-risks-in-conflict-affected-areas-2/>

⁶⁸ <https://www.impact-initiatives.org>

АНАЛІТИЧНІ
ЗАУВАЖЕННЯ:

1. Очевидно, що загальну картину громадської безпеки в ЕСА щільно заповнили різні організації, і до неї входить «звичайний ланцюг підпорядкування», як і в усіх інших подібних підрозділах державного управління в Україні, але також і «цивільно-військова адміністрація» з розширеними обов'язками та під прямим командуванням представників національних збройних сил, тобто Командувача Об'єднаними силами. Це — типовий цивільно-військовий механізм координації, що існує для підтримки військової місії в ЕСА, під час якої ООС домінує над місцевими органами влади в області. Важливо зауважити, що застосування силових структур має свою специфіку. Наприклад, силові структури не можуть підпорядковуватися наказам цивільного персоналу, а внутрішні лінії зв'язку та обміну інформацією, а також внутрішня культура ухвалення рішень значно різняться в цивільних і військових організаціях. Надзвичайно важливо враховувати це під час обговорення міжвідомчих механізмів координації управління ризиками й загрозами.
2. Сферу оцінювання ризиків і загроз поділяють на дві функційні лінії з двома фокусними зонами, тобто є (1) функційна лінія ООС з акцентом на загрози національній безпеці, що пов'язані із самим конфліктом, та (2) функційна лінія ДСНС з акцентом на небезпеки, що пов'язані з іншими випадками. Однак ці «інші випадки» не мають чіткого визначення, оскільки, наприклад, SWOT-аналіз обох областей стосується загроз, які можуть бути пов'язаними з питаннями національної безпеки, як-от пункт 1 у списку загроз Стратегії розвитку Донецької області на 2021–2027 рр. «Паспорти ризику» не містять ніяких посилань на збройні конфлікти, оскільки їх не передбачали під час розробки паспортів.
3. Попри те, що Кодекс цивільного захисту не містить визначення «ризик», у Законі «Про об'єкти підвищеної небезпеки» таке визначення наявне, і воно значною мірою відповідає міжнародному підходу до визначення «ризик катастроф». Проте наразі фактичне оцінювання ризиків, що передбачає розуміння причин і наслідків різних подій, а також їх імовірності, насправді не здійснюється, і не існує єдиного підходу до пріоритезації ризиків в обох областях.
4. Іншим важливим аспектом «оцінювання ризику» є визнання ширшого спектра взаємозалежностей між різними ризиками за межами будь-якої типології, запропонованої чи використаної на місці. Це підкреслює, що загрози, які стосуються конфлікту, і загрози, які стосуються стихійних лих або техногенних катастроф, можуть бути тісно пов'язані. Але практика оцінювання ризику відбувається переважно паралельно.

5. Хоча Закон «Про об'єкти підвищеної небезпеки» передбачає, що «управління ризиками» — це «процес ухвалення рішень і вжиття заходів, спрямованих на зменшення ризику до мінімально можливої міри»⁶⁹, немає чітких указівок щодо того, як визначити «мінімальний» або «прийнятний» рівень ризику. Хоча встановлення цього рівня може залежати від контексту, ні в «паспорті ризику», ні у SWOT-аналізі цей рівень не визначено. Це говорить про те, що зусилля, потрібні для фактичного зниження ризику, також неможливо розрахувати.
6. Залучені в регіоні міжнародні неурядові організації під час співробітництва з місцевими органами влади пропонують свої методології оцінювання ризику катастроф і значною мірою покладаються на міжнародні керівні принципи та підходи. Це ускладнює обмін належною практикою та передавання знань, бо для легального застосування в Україні методології, керівні принципи та підходи спершу мають прийняти уповноважені особи. Працюючи тільки на місцевому або регіональному рівні, цього складно досягти, оскільки стандарти, пов'язані із цивільним захистом, зазвичай установлюють на центральному рівні для застосування по всій країні, а не в окремих регіонах чи спільнотах.
7. У ЕСА небагато зацікавлених сторін, які займаються яким-небудь оцінюванням ризиків. Саме регіональних представників ДСНС уповноважено проводити оцінювання ризиків, але їхня практика «оцінювання» вкрай обмежена. Саме ООС уповноважено проводити оцінювання ризиків, пов'язаних із національною безпекою, тобто тих, що стосуються збройного конфлікту в ЕСА. Також існують неурядові організації, залучені до різних видів діяльності з «оцінювання ризиків катастроф».
8. Зв'язок із науковою спільнотою зовсім не міцний, коли стосується оцінювання ризиків у сфері безпеки в Україні.

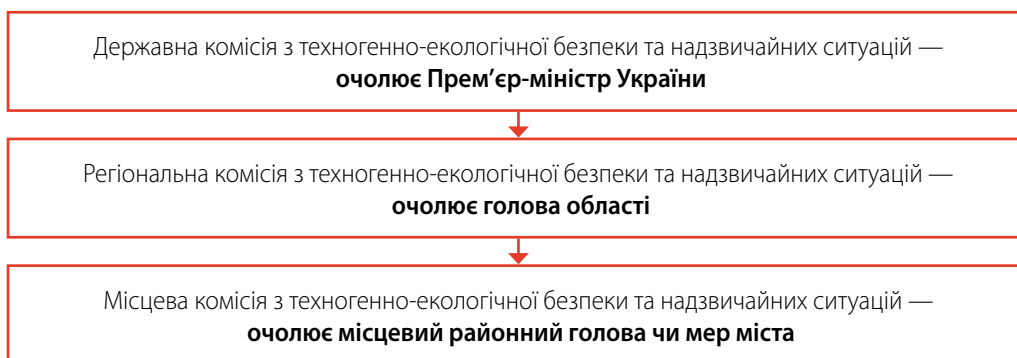
69 Там само.

(III) КООРДИНАЦІЯ УСУНЕННЯ РИЗИКІВ І ЗАГРОЗ

Цей розділ зосереджується на плануванні з урахуванням ризиків з метою забезпечення готовності до профілактики, реагування й відновлення. У ЕСА є два напрями, де усунення ризиків і загроз здійснюють відповідно до двох вищеописаних моделей: у межах ООС, коли йдеться про питання національної безпеки, і в межах Державної комісії з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, коли йдеться про всі інші питання.

Державна комісія з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій відіграє роль **міжвідомчого механізму координації**. На кожному рівні Комісії головує керівник системи державного управління, отже, на національному рівні в ній головує Прем'єр-міністр України. Комісії координують функційні (оскільки до їхнього складу входять представники всіх залучених функційних міністерств, відповідно до Кодексу цивільного захисту і Єдиної системи цивільного захисту) та територіальні підсистеми (оскільки вони діють на рівні адміністративних одиниць країни). Ця комісія координує роботу ДСНС, яка відповідає за розробку оперативних планів і планів розгортання можливостей у кризових ситуаціях, що стосуються громадської безпеки та цивільного захисту⁷⁰. Структуру координації цивільного захисту викладено на Схемі 3 нижче:

Схема 3:
«Структура
механізму
координації
цивільного
захисту»



Серед діячів сектора безпеки та оборони, координованих Командуванням операції Об'єднаних сил у зоні збройного конфлікту, виділяють:

- Державну службу безпеки України;
- Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації;
- Національну гвардію;
- Державну прикордонну службу;
- Управління державної охорони;
- Державну спеціальну службу транспорту;
- Національну поліцію;
- Розвідувальні органи; та
- ДСНС

⁷⁰ Закон «Про національну безпеку», стаття 29.

Командувач ООС може накласти або змінити деякі обмеження, пов'язані з переміщенням регіоном, або мобілізувати цивільне населення задля підтримки оборонної операції. Однак де-факто цю систему запроваджують переважно в районах, що прилягають до «лінії зіткнення», що становлять так звані зони збройного конфлікту або зони уздовж «лінії зіткнення». Попри те, що точне зонування підлягає постійному перегляду, законодавча база ООС визначила тогочасні сім адміністративних районів у Донецькій області (Авдіївка, Бахмут, Маріуполь, Мар'їнка, Торецьк, Волноваха, Ясинувата) та чотири в Луганській області (Новоайдар, Попасна, Сєверодонецьк, Станиця Луганська), що лежать повністю, частково або поруч із «лінією зіткнення» та зонами збройного конфлікту. Інші частини областей здобули статус «зон безпеки», включно з м. Слов'янськ у Донецькій області й м. Сєверодонецьк у Луганській області. У цих зонах, які знаходяться достатньо далеко від «лінії зіткнення», тобто на відстані не менше як 40 км, структуру ООС реалізують гнучко, проте постійні платформи безпеки та цивільного захисту або механізми координації, як-от регіональні та місцеві комісії з технологічно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, додатково координуються з операцією. На місцевому рівні в Слов'янському районі триває реформа розмежування районів, яка створила невизначеність щодо майбутнього поточних розпорядків, оскільки цей район із часом буде віднесено до новоствореного Краматорського району. До того ж створення в межах реформи децентралізації територіальних громад також слід розглядати, зважаючи на оцінювання ризику, оскільки на цьому рівні, який нещодавно додали до адміністративних одиниць України, треба організувати структуру цивільного захисту.

За національною класифікацією надзвичайних ситуацій⁷¹, кожен регіон має визначати найактуальніші типи надзвичайних ситуацій і вносити їх до регіонального плану надзвичайних ситуацій. Класифікація поділяється на чотири групи — техногенні, природні, соціальні та воєнні надзвичайні ситуації / катастрофи. Секретаріат регіональної комісії в співпраці з ДСНС та установою, що курує відповідну функційну підсистему в межах Єдиної системи цивільного захисту, розробили план розподілу повноважень і реагування для кожного типу надзвичайної ситуації, тобто Державне агентство водних ресурсів відповідає за повені, а Державне агентство лісових ресурсів — за пожежі. Отже, у Луганській області існує 14 небезпек, внесених до регіонального плану, а саме:

Таблиця 3:
«Перелік небезпек,
несених до
регіонального
плану»

Техногенна	Природна
Аварія / катастрофа, пов'язана з громадським транспортом	Лісова пожежа
Пожежа	Метеорологічна небезпека
Вибух	Гідрологічна небезпека (поверхневі води)
Інцидент із витоком хімікатів	Геологічна небезпека
Руйнування будівель і споруд	Соціальна
Інцидент з електромережею	Захоплення громадських будівель
Інцидент із комунальними послугами	Захоплення заручників

71 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10#Text>

Голова обласної адміністрації затверджує плани, які також узгоджують з усіма зацікавленими сторонами або тими, кого потенційно може бути залучено до реагування на надзвичайні ситуації, включно з ДСНС, Національною поліцією та операцією Об'єднаних сил (спеціально для Донецької та Луганської областей). На місцевому рівні плани дій під час надзвичайних ситуацій існують також у районних адміністраціях і в місцевих органах влади в містах. Відповідні місцеві комісії розробляють їх спільно з присутніми зацікавленими сторонами комісій.

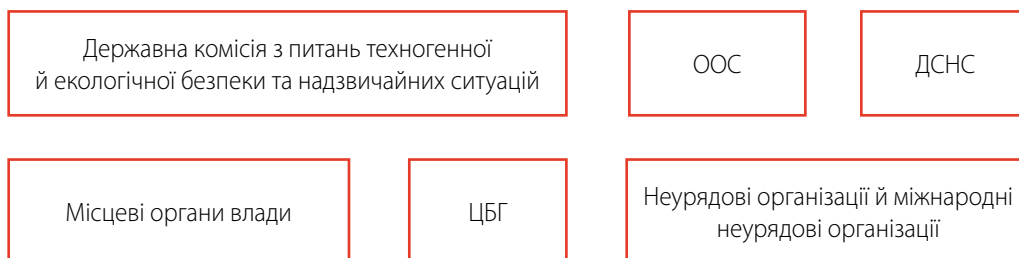
Не існує диференціації щодо планів профілактики, готовності, реагування чи відновлення. Так звані надзвичайні плани — це плани реагування з деякими елементами готовності та профілактики. Наприклад, перед початком сезону поведень визначають деякі заходи профілактики для реагування на них. Плани надзвичайних ситуацій розробляють на основі адміністративного поділу, отже, кожний район має свій власний план реагування на надзвичайні ситуації. Після того, як план реагування розробляють та активують, додатково до місцевих можливостей може бути розгорнуто підрозділи ДСНС з інших регіонів України, якщо надзвичайну ситуацію класифікують як національну. Операція Об'єднаних сил, яка бере участь у діяльності регіональної комісії, водночас розгортає військових пожежників для гасіння пожежі на сховищі боєприпасів чи інших військових об'єктах у цьому районі.

Не тільки ДСНС, а ще й місцеві органи влади мають повноваження щодо гарантування громадської безпеки, але їхні можливості надзвичайно обмежені. До того ж у межах «реформи децентралізації безпеки», метою якої є мінімізація часу реагування на будь-яку надзвичайну ситуацію, у віддалених районах створюють Центри безпеки громадян (ЦБГ). Створення ЦБГ — це спільна ініціатива поліції та ДСНС задля того, щоб забезпечити ширший діапазон функцій безпеки у віддалених місцевостях (переважно сільських), де ДСНС не присутня фізично. Також ЦБГ — це довідкові та координаційні платформи для добровільних пожежних команд. Спершу планувалося залучити до ЦБГ і місцеві служби охорони здоров'я, однак щодо цього не було досягнуто згоди з Департаментами охорони здоров'я.

Зараз за юридичним статусом ЦБГ — це комунальні підприємства, які повністю субсидує місцева влада, що спричиняє значні занепокоєння щодо їхньої майбутньої стабільності через обмеженість ресурсів місцевих бюджетів. Різні міжнародні та неурядові організації підтримують функціонування ЦБГ, проте це не розв'язує проблему довгострокової стійкості.

Відкриття перших двох ЦБГ у Луганській області запланували на 2021 рік. Натомість у Донецькій області вже функціонує 13 ЦБГ. Однак ця ініціатива є частиною загальнонаціональної програми децентралізації та, за початковим задумом, не обмежується тільки ЕСА, а реалізується також в інших регіонах країни. Правова основа функціонування ЦБГ ще не є достатньо визначеною в контексті національного законодавства та статутних актів.

Схема 4:
«Інституційна
структура
безпеки та
захисту в ЕСА»



АНАЛІТИЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ:

- Оцінювання ризиків не впливає безпосередньо на плани реагування. Також перед плануванням реагування не здійснюють оцінювання можливостей. Отже, регіональний план реагування не обов'язково відбиває найімовірніші та (або) найгірші сценарії розвитку подій у регіоні. Це – основне обмеження.
- ДСНС розробляє плани реагування на ризики та загрози, і вони охоплюють певну зону перетину з планами, розробленими ООС, проте оперативні обов'язки між відомствами недостатньо чітко з'ясовано, особливо в разі наявності іншої оцінки того самого ризику.
- Кілька міжнародних та неурядових організацій залучено до зменшення ризику катастроф. Власне кажучи, це процес реагування на ризик. Органи влади ЕСА не координують роль недержавних учасників (наприклад, НУО) у реагуванні на ризики. Радше навпаки: це НУО висувають проєкт і, у кращому разі, реалізують його за деякої координації з національними органами влади в ЕСА.
- Центри безпеки громадян мають потенціал стати інструментом гарантування безпеки для місцевих органів влади, особливо у віддалених районах, однак відсутність фінансування та спеціальних знань є основною перешкодою для їхнього ефективного функціонування. Однак найкритичнішою прогалиною є визначення правової й операційної функції ЦБГ. На практиці залучення різних служб (наприклад, поліції, рятувальних, пожежних і медичних служб) передбачає, що центр повинен діяти як координаційний центр між цими службами, кожна з яких має власний ланцюг підпорядкування, не пов'язаний із місцевою владою. ЦБГ також виконують роль навчальних центрів для підвищення рівня знань і вдосконалення професійних можливостей місцевих сил реагування, як-от місцеві волонтери-пожежники. Остання, але не менш важлива функція ЦБГ — гарантування безпеки на місцевому рівні, отже, вони також є підрозділами реагування на місці.
- У ЕСА інституційна структура безпеки охоплює досить багато структурних одиниць (як показано на Схемі 4) з різним рівнем досвідченості та розвитку, тоді як взаємозв'язок і функційні / експлуатаційні зв'язки отримували б вигоду від більшої точності та прозорості.

РЕЗУЛЬТАТИ

Оцінювання та усунення ризиків є розділеними функціями в Україні та, відповідно, у ЄС. Однак мандат на оцінювання ризику розподілено між двома сферами:

- Коли справа стосується питань національної безпеки, Рада національної безпеки та оборони і її аналітика за підтримки зовнішніх аналітичних центрів, як-от, наприклад, Національний інститут стратегічних досліджень, уповноважені проводити оцінювання загроз;
- Коли справа стосується всіх інших ризиків, включно з ризиками для громадської безпеки та цивільного захисту, ДСНС уповноважена проводити оцінювання загроз.

У ЄС, яка функціює в умовах «полегшеного воєнного стану», що означає функціонування цивільно-військових адміністрацій, оцінювання ризиків і загроз також відбувається переважно паралельно. У фокусі оцінювання ризиків і загроз існує неминучий збіг, однак відсутній механізм координації для вивчення каскадних ризиків та визначення пріоритетів ризиків у контексті усіх видів небезпек. Залучення наукової спільноти до оцінювання ризиків є мінімальним і не формалізованим.

Міжнародна практика координації ризиків і загроз передбачає всеохопний процес, під час якого різні державні органи залучають своїх експертів. Зазвичай функціують міжвідомчі координаційні механізми, розроблені з метою оцінки різноманітних ризиків, і ці координаційні механізми мають повноваження щодо мобілізації. Участь недержавних суб'єктів сильно варіюється та зазвичай обмежується національними або місцевими громадськими організаціями Червоного Хреста та іншими міжнародними та громадськими організаціями. У багатьох країнах вони переважно є сильними учасниками процесів профілактики, готовності, реагування та відновлення. У країнах, де дуже розвинене волонтерство (наприклад, у Німеччині, Італії й Швейцарії), добровільні сили реагування (здебільшого пожежники) також беруть активну участь у плануванні та процесі реагування.

Профілактика ризиків і загроз в Україні та особливо в ЄС — це два паралельні процеси, де розподіл ролей та обов'язків недостатньо чіткий. Тож командування ООС відповідає за управління всіма загрозами національній безпеці в межах зони проведення операції, тобто всіма загрозами, що пов'язані зі збройним конфліктом у ЄС.

Комісія з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій бере на себе ухвалення рішень щодо реагування на різні ризики, окрім воєнних. Фактичні операції реагування координують регіональні представники ДСНС, тоді як повноваження щодо громадської безпеки та цивільного захисту на регіональному рівні поділяються порівну між ДСНС і місцевим органом державного управління.

Однак і Донецька, і Луганська області стикаються з певними складнощами та ризиками, спричиненими збройним конфліктом. Наприклад, як показали події 2020 року в Луганській області, під час лісових пожеж часом неможливо направити бригади пожежників у місця, що лежать близько до «лінії зіткнення», через велику кількість вибухонебезпечних об'єктів і замінування. До того ж такий підхід до оцінювання ризиків залишив відкритим питання щодо каскадних ризиків.

На практиці це координується між агентствами переважно на основі їхньої готовності врегулювати ситуацію, а не наявності чітких ліній ухвалення рішень: командування ООС не може виконувати накази Комісії з техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, тоді як командування ООС де-юре та де-факто не несе відповідальності за ризики, що не стосуються національної безпеки. Це створює прогалину в процесі ухвалення рішень і їхньому впровадженні в ЕСА.

Міжнародні міжурядові та міжнародні й національні неурядові організації беруть участь як в оцінюванні ризику, так і в профілактиці (через зниження ризику катастроф) у ЕСА. Ці процеси відбуваються здебільшого паралельно з оцінюванням і координацією ризиків та загроз, що відбуваються в межах ООС або ДСНС.

Міжнародна практика профілактики ризиків пропонує різні підходи з одним більш-менш централізованим. У деяких випадках, як у Великій Британії чи США, це дуже централізований процес; в інших, як-от Швеція чи Італія, це радше питання координації та співпраці. Однак у всіх випадках існують міжвідомчі координаційні платформи, створені, щоб різні відомства могли привносити свої знання та можливості для найефективнішого реагування.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Важливість успішної координації управління ризиками та загрозами залежить від наявності наступних чинників:

- Спільна концептуальна база
- Повноваження
- Можливості
- Механізм координації

Отже, запропоновані рекомендації спрямовано на створення в регіоні ЕСА всіх цих чотирьох елементів, враховуючи особливості його функціонування в умовах «полегшеного воєнного стану» або цивільно-військового режиму:

1. Розробити глосарій ключових термінів для сфер безпеки з трьома різними цілями: (I) щоб зробити внесок у розробку Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту, запланованої на середину березня 2021 року; (II) щоб узгодити терміни в українській нормативно-правовій базі на пізнішому етапі; (III) щоб створити термінологічну основу для всіх партнерів, які працюють у сфері безпеки та захисту в ЕСА.
2. Визначити термін «ризик» і методологію оцінювання множинних ризиків у кількох сферах, включно з безпекою. Поки кожна галузь практики (наприклад, управління повеннями) має свої власні бажані методології для оцінювання ризиків, залишається важливим питання, як потрібно порівнювати різні ризики в різних практичних галузях (наприклад, управління повеннями, а також ризики, пов'язані зі здоров'ям, морською або національною безпекою) для виявлення взаємозалежностей, кореляцій і каскадних ефектів. Важливо зауважити, що існує потреба в чіткому підході до пріоритезації ризиків з огляду на всі небезпеки, тобто, беручи до уваги всі ризики для визначення їхнього пріоритету. Кращою міжнародною практикою для застосування в ЕСА могла би слугувати методологія, відома як «оцінювання національного ризику».
3. Визначити принципи та механізми розкриття даних щодо оцінки ризиків і загроз.
4. Розробити програму навчання, приділяючи увагу оцінюванню загроз і ризиків, задля нарощування потенціалу національних та місцевих органів влади в ЕСА.

5. Розробити міжвідомчий механізм координації для оцінювання різноманітних ризиків у ЕСА. Механізм слід розробити так, щоб він забезпечував огляд усіх наявних небезпек і базувався на принципі відбитку ризиків.
6. Розробити відповідний інструмент для оцінювання можливостей, щоб дотримуватися практики оцінювання множинних ризиків і впливати на готовність та планування реагування.
7. Оцінити функційність системи раннього попередження (СРПР) для ЕСА й визначити стандартні оперативні процедури (СОП), щоб переконатися, що СРПР насправді пов'язана з плануванням реагування.
8. Доповнити «паспорти ризику» новими стандартами того, як урахувати інформацію, пов'язану з ризиком, у самому «паспорті».
9. Випробувати перераховані вище рекомендації на окремих територіальних громадах.
10. Визначити конкретні умови та критерії для управління циклами «надзвичайних ситуацій» у двох областях на сході України, де триває збройний конфлікт, ураховуючи її специфіку через проведення операції Об'єднаних сил і порядки «полегшеного воєнного стану».
11. Переглянути правовий та експлуатаційний статуси ЦБГ і їхньої ефективності в ЕСА. Вивчити потенціал перетворення ЦБГ на операційні центри безпеки з функцією навчання, а також оцінити потреби в зміцненні їхньої правової бази.
12. Створити платформу для активного залучення наукової спільноти до оцінювання ризиків. Вона може охоплювати: Національну академію наук і її філії; Навчальні та науково-дослідні установи ДСНС⁷², як-от Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту та Національний університет цивільного захисту; Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр Міністерства внутрішніх справ⁷³.

⁷² <http://edu-mns.org.ua/ukr/>

⁷³ <https://dndekc.mvs.gov.ua/%d0%b2%d0%b8%d0%b4%d0%b8-%d0%b4%d0%be%d1%81%d0%b-%d1%96%d0%b4%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d1%8c/>

ДОДАТОК 1:

«КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ»

Рівень	Уражена зона / Потрібні ресурси	К-ть постраждалих осіб	Матеріальні втрати
		- Понад 10 смертей - Понад 300 поранених - У понад 50 000 осіб порушено нормальні умови життя	Понад 150 000 мінімальних зарплат
		- Понад 5 смертей - Понад 100 поранених - У понад 10 000 осіб порушено нормальні умови життя на період, що перевищує 3 дні - Понад 25 000 мінімальних зарплат	
Регіональний	- Два або більше районів - Потрібні ресурси перевищують можливості вражених районів $\geq 1\%$ витрат місцевого бюджету	3–5 померлих 50–100 постраждалих - У 1000–10 000 осіб порушено нормальні умови життя на період, що перевищує 3 дні, у поєднанні з витратами в понад 5000 мінімальних зарплат	Понад 15 000 мінімальних зарплат
Місцевий	- Понад 1 об'єкт - Загрожує навколишньому середовищу, сусідньому населеному пункту, спорудам і будівлям - Потрібні ресурси перевищують ресурси, доступні для одного об'єкта	1–2 померлих 20–50 постраждалих - У 1000–10 000 осіб порушено нормальні умови життя на період, що перевищує 3 дні, у поєднанні з витратами в понад 500 мінімальних зарплат	Понад 2000 мінімальних зарплат
Об'єкт	Інше		

