

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАГУВАННЯ НА ПОШИРЕННЯ COVID-19 У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА СТІЙКОСТІ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Т. М. Бурбела, к. е. н., заступник керівника центру
С. І. Кондратов, старший науковий співробітник
відділу критичної інфраструктури, енергетичної та екологічної безпеки
центру безпекових досліджень Національного інституту стратегічних
досліджень

*На сьогоднішній день уряди більшості країн світу зосереджені на боротьбі з глобальною загрозою – пандемією COVID-19. До ефективних інструментів захисту населення від інфекційних захворювань належать такі заходи, як призупинення функціонування певних об'єктів, запровадження обмежень з метою суттєвого зниження мобільності населення, соціального дистанціювання та локалізації осередків інфекції. Водночас масштабність обмежень спричиняє значний негативний вплив на повсякденне життя населення, функціонування суспільних і державних інститутів, національних економік. У такій ситуації на перший план виходять питання **безперервності функціонування критичної інфраструктури**, яка є основою спроможності країн забезпечити сталість життєдіяльності. В аналітичній записці проаналізовано деякі аспекти взаємозв'язку між проблемами реагування на поширення COVID-19 та незавершеністю розпочатого процесу запровадження концепції безпеки та стійкості критичної інфраструктури в Україні, сформульовано відповідні висновки та рекомендації.*

Висновки та рекомендації

На сьогоднішній день, ураховуючи швидку зміну ситуації та масштаби подій навколо пандемії коронавірусу COVID-19, ще зарано робити остаточні висновки, проте вже вивлено деякі проблеми реагування на поширення коронавірусу в Україні, гострота яких могла би бути суттєво меншою у разі наявності державної

системи безпеки та стійкості критичної інфраструктури (далі – КІ) як визначального елемента системи національної безпеки.

За результатами проведеного аналізу, з метою забезпечення безпеки та стійкості КІ, удосконалення механізмів та процедур реагування на загрози різного походження, в тому числі комплексного характеру, **рекомендується:**

- 1. Апарату Ради національної безпеки і оборони України** утворити тимчасову міжвідомчу робочу групу з питань безпеки та стійкості КІ;
- 2. Кабінету Міністрів України:**
 - 2.1. Забезпечити доопрацювання з урахуванням іноземного та національного досвіду протидії поширенню COVID-19 та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про безпеку та стійкість критичної інфраструктури»;
 - 2.2. Розробити і затвердити порядок віднесення об'єктів до КІ;
 - 2.3. Забезпечити ведення реєстру об'єктів КІ;
- 3. Міністерству охорони здоров'я України** опрацювати питання щодо функціонування підсистеми забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення єдиної державної системи цивільного захисту в умовах поширення COVID-19;
- 4. Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України** розробити законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» для його внесення в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України, в якому передбачити доповнення переліку сфер застосування державно-приватного партнерства (стаття 4) сферою національної безпеки і оборони.

Обґрунтування

Протидія поширенню COVID-19 передбачає заходи, які безпосередньо впливають на повсякденне життя країн, функціонування суспільних і державних інститутів, національні економіки. Ці заходи включають, серед іншого, призупинення (повне або часткове) роботи певних підприємств, установ та об'єктів, а також обмеження, спрямовані на суттєве зниження мобільності населення та зменшення кількості контактів між людьми, локалізацію осередків інфекції тощо.

З іншого боку, запобігаючи поширенню інфекції, такі заходи, а також викликані ними *ефекти доміно* та *каскадні ефекти*, мають величезний негативний вплив на економіку як у глобальному, так і у національному вимірах. У зв'язку з цим механізми державного управління різних країн світу, включаючи й Україну, проходять випробування, стрес-тест на здатність ефективно реагувати на масштабні кризи комплексного характеру, не втрачаючи при цьому можливостей для підтримки життєдіяльності та швидкого відновлення нормального функціонування після відвернення загрози.

Відтак, особливої ваги набуває створення таких *систем кризового реагування, які включають управлінські механізми та структури, що*

дозволяють швидко адаптувати країну, насамперед її життєво-важливі об'єкти та системи (критичну інфраструктуру), до мінливих загроз, мобілізуючи ресурси для подолання кризи та відновлення нормальної життєдіяльності.

Попередній аналіз свідчить, що Україна потребує *суттєвого удосконалення системи реагування на кризові ситуації комплексного характеру.*

Глобальні загрози завдяки своїм масштабам спричиняють комплексні наслідки і потребують координації дій та взаємодії різних національних систем безпеки та кризового реагування. Натомість ті системи, що існують в Україні, побудовані на основі відомчих підходів, а відповідальні за їх функціонування державні органи опікуються, головним чином, своїми «наборами загроз», мають власні алгоритми реагування, користуються розрізною термінологію тощо.

Саме з такою неузгодженістю процедур і механізмів, браком чіткого розподілу відповідальності при реагуванні на глобальні загрози або на комплексні загрози національного рівня зіткнулася Україна на початку 2020 року, коли виникла загроза поширення захворювання на COVID-19, що знайшло своє відображення у низці суперечливих кроків на початковій стадії реагування.

Зазначене можна проілюструвати на прикладі організації заходів щодо протидії поширенню COVID-19 (додаток 1).

У той же час відомо, що державна система захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ), процес створення якої в Україні припинився, має своїм призначенням захист саме від комплексних загроз згаданого масштабу. Тобто *організаційно-правова структура ДСЗКІ, яка створюється для протидії усім видам загроз, стала би суттєвим елементом сучасної національної системи кризового реагування, виконувала би роль платформи для забезпечення необхідного рівня координації дій та взаємодії при реагуванні, у т.ч. на глобальні загрози та ризики.*

Основні елементи захисту критичної інфраструктури охоплюються єдиною державною системою цивільного захисту, яка функціонує відповідно до Кодексу цивільного захисту України та Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого Кабінетом Міністрів України¹. Зокрема, реагування на епідемії забезпечуються підсистемою «забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», яка до 2018 р. функціонувала у МОЗ. Натомість починаючи з 2014 року, внаслідок прийняття Урядом низки безсистемних змін з ігноруванням норм законодавства з питань забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та захисту населення від інфекційних хвороб, цю підсистему було фактично зруйновано (додаток 2).

За наявності ДСЗКІ в Україні, не виникло би серйозних проблем з відповідями на питання, які порушувалися при введенні карантину:

¹ Кабінет Міністрів України, Постанова від 9 січня 2014 р. № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/ed20191224>

- які заходи вживаються на різних рівнях управління (Урядом; санепідслужбою; центральними органами виконавчої влади; місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; підприємствами, установами, організаціями);
- які сектори економіки, підприємства, об'єкти не можуть припиняти свою роботу під час карантину;
- які послуги (сервіси) є життєво-важливими і як можна компенсувати їх втрату;
- чи можна зупинити роботу метрополітену, інших видів громадського транспорту і за яких умов;
- хто і як має забезпечувати транспортом персонал важливих для життєдіяльності країни і територіальної громади підприємств, тощо.

Навколо цих питань у перші дні введення карантину розгорнулася широка дискусія, в якій взяли участь (не завжди вдало) і офіційні особи. Виходячи з цього, вбачається доцільним задля сприяння впровадженню сучасних управлінських підходів, зокрема у сфері забезпечення безпеки та стійкості КІ, вжити заходів з підвищення інформованості керівних ланок міністерств та відомств, а також місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з цієї проблематики.

У розвинених країнах (насамперед, тих, що входять до ЄС і НАТО) до КІ відносять об'єкти і системи, до 85% яких (наприклад, у США) може знаходитися у приватній власності. У таких країнах розвиток державно-приватного партнерства (далі – ДПП) є одним із загально визнаних принципів діяльності державних органів у цій сфері. Їх зусилля у цьому напрямі сфокусовані на розбудові взаємовигідних партнерських стосунків між державним і приватним секторами, необхідною умовою якої є створення атмосфери довіри між державою та бізнесом. Відповідні положення про ДПП включені до національних законодавств, стратегічних і концептуальних документів таких країн як США, Німеччина, Велика Британія тощо.

Продовження зусиль із запровадження концепції безпеки та стійкості КІ в Україні, включаючи започаткування і розвиток ДПП у цій сфері, слід інтегрувати до більш широкої стратегії взаємовідносин між державою та бізнесом, закріпивши відповідні принципи у національному законодавстві.

На поточному етапі боротьби із поширенням COVID-19 у контексті безпеки та стійкості КІ можна зробити такі висновки. На дату оголошення (11.03.2020) Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ) пандемії COVID-19 органи державної влади та місцевого самоврядування зіткнулися з необхідністю вжиття термінових заходів, коли в державі були відсутні адекватні масштабам загрози такі ключові елементи системного підходу до кризового реагування, як:

- a. нормативно-правові акти щодо забезпечення готовності до кризового реагування на глобальні загрози;
- b. національний план реагування на кризові ситуації, викликані

глобальними кризами або масштабними кризами комплексного характеру;

с. урядовий орган, відповідальний за координацію дій усіх залучених сторін при реагуванні на глобальні загрози або комплексні загрози національного рівня;

д. національна мережа ситуаційних та інформаційно-аналітичних центрів для підтримки процесу прийняття рішень у сфері національної безпеки;

е. національний план підготовки персоналу та населення для реагування на кризові ситуації;

ф. державна система захисту КІ від усіх видів фізичних загроз та кіберзагроз, одним із ключових елементів якої є державний реєстр (перелік) об'єктів і систем, віднесених до національної КІ;

г. розвинуте державно-приватне партнерство (ДПП) у сфері національної безпеки, включаючи захист КІ, з відповідним нормативно-правовим забезпеченням.

Зрозуміло, що створення умов для реалізації системного підходу до формування узгодженої державної системи реагування на загрози будь-якого типу є завданнями середньо- та довгострокового характеру. Але серед них є й такі, навіть часткове виконання яких може забезпечити суттєве покращення можливостей України щодо реагування на глобальні кризи (у т.ч. пандемії), а також на кризи комплексного характеру національного рівня.

Йдеться про завдання, пов'язані із розпочатим у 2016-2017 рр., але наразі так і не завершеним процесом запровадження концепції безпеки та стійкості КІ в Україні.

Аналіз процесу реагування на поширення COVID-19 засвідчує, що вжиття термінових (у т.ч. обмежувальних) заходів можна було би здійснити значно швидше і послідовніше, якби в Україні існувала ДСЗКІ, яка передбачає наявність (згідно з кращим міжнародним досвідом):

- ефективних управлінських інструментів для забезпечення міжсистемної та міжвідомчої взаємодії, включаючи постійно діючий координаційний орган;

- напрацьованих планів, а також процедур координації дій, взаємодії та обміну інформацією між національними (державними) системами безпеки та кризового реагування, їх суб'єктами;

- національної мережі ситуаційних та інформаційно-аналітичних центрів, які забезпечують необхідну інформаційно-аналітичну підтримку процесу прийняття рішень у кризових ситуаціях, пов'язаних з КІ;

- переліку (реєстру) об'єктів і систем, віднесених до національної КІ та, за необхідності, КІ місцевого рівня;

- надійну підтримку з боку приватного сектора, яка заснована на принципах розбудови ДПП, зафіксованих у національному законодавстві, стратегічних і концептуальних документах, у т.ч. у сфері забезпечення безпеки та стійкості КІ.

Основні етапи організації заходів з протидії поширенню COVID-19

24 січня 2020 р. у МОЗ створено перший у країні оперативний штаб (ОШ) з реагування на поширення COVID-19. Хоча загроза виникла у Китаї і мала виразний міжнародний вимір, до складу ОШ (загалом 17 осіб) були включені 14 представників МОЗ, а також (за згодою) по 1 представнику Національної академії медичних наук, Держпродспоживслужби та Державної прикордонної служби. 13 березня 2020 було видано новий наказ, в якому коло залучених до роботи в ОШ осіб було значно розширено (до 44), у т.ч. за рахунок представників Апарату РНБОУ, Національної академії наук, Національної академії медичних наук, спеціалізованих міжнародних організацій.

3 лютого 2020 р. Уряд своїм розпорядженням², серед іншого, утворив ОШ з питань запобігання занесенню та поширенню на території України гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом 2019-nCoV, на чолі з Прем'єр-міністром України О. Гончаруком; установив режим підвищеної готовності єдиної державної системи цивільного захисту для запобігання виникненню надзвичайної ситуації державного рівня внаслідок можливого поширення гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом 2019-nCoV; затвердив Національний план протиепідемічних заходів реагування на поширення вірусу.

26 лютого 2020 р. Уряд розпорядженням № 163-р уповноважив заступника Міністра охорони здоров'я «тимчасово, до внесення змін до законодавства» затверджувати та підписувати передбачені законодавством документи, повноваження щодо затвердження та підписання яких належать до компетенції головного державного санітарного лікаря України в частині повноважень з епідеміологічного нагляду (спостереження).

10 березня 2020 р. під головуванням новообраного Прем'єр-міністра Дениса Шмигала, відбулося селекторне засідання Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій щодо ситуації з протидією поширенню коронавірусу в Україні³.

Того ж дня в МЗС України було створено ОШ, очолений міністром, для координації роботи МЗС, причетних органів виконавчої влади та міжнародних організацій з метою захисту українських громадян за кордоном та інформування про поширення COVID-19 у світі. При цьому до складу ОШ увійшли тільки відповідальні особи МЗС.

² Кабінет Міністрів України, Розпорядження від 3 лютого 2020 р. № 93-р «Про заходи щодо запобігання занесенню і поширенню на території України гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом 2019-nCoV» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-2020-%D1%80>

³ Протокол позачергового засідання Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10.03.2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vin.gov.ua/news/ostanni-novyny/24901-derzhavna-komisiia-z-pytan-tekhnohenno-ekolohichnoi-bezpeky-ta-nadzvychnykh-sytuatsii-rozhlianula-pytannia-profilaktyky-koronavirusu>

11 березня 2020 р. постановою Кабінету Міністрів України⁴ за №211 відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» та з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 р. Кабінет Міністрів України установив на період з 12 березня по 24 квітня 2020 карантин по всій території України. При цьому було визначено тільки два обмежувальних заходи – заборону відвідування закладів освіти її здобувачами та проведення всіх масових заходів, у яких бере участь понад 200 осіб. Згодом до зазначеної постанови було внесено низку змін щодо розширення та уточнення заходів карантину⁵.

Того ж дня розпорядженням Кабінету Міністрів України № 229-р призначено заступника Міністра охорони здоров'я України - головного державного санітарного лікаря України.

13 березня 2020 р. Указом Президента України № 87 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 березня 2020 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»⁶, яким було передбачено доручення Уряду та іншим ЦОВВ щодо вжиття низки термінових заходів, включаючи переведення урядового антикризового штабу з протидії поширенню в Україні COVID-19 на цілодобовий режим роботи.

14 березня 2020 р. згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 285-р «тимчасово, до внесення змін до законодавства» заступнику Міністра охорони здоров'я - головному державному санітарному лікарю України Ляшку В.К. доручено здійснювати такі повноваження головного державного санітарного лікаря України: з епідеміологічного нагляду (спостереження), із запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів та епідемій, крім заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру; визначати уповноважених осіб на здійснення повноважень головних державних санітарних лікарів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, водного, залізничного, повітряного транспорту щодо епідеміологічного нагляду (спостереження), запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів та епідемій, крім заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру.

⁴ Кабінет Міністрів України, Постанова від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF/ed20200311>

⁵ Кабінет Міністрів України, Постанова від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF/ed20200404>

⁶ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002525-20>

Основні етапи змін в організації забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення

26 листопада 2014 р. розпорядженням КМУ № 1166-р утворено комісію з реорганізації Державної санітарно-епідеміологічної служби, згідно з яким головою комісії затверджено Голову Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

2 вересня 2015 р. постановою КМУ № 667 затверджено Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, згідно з яким на Держпродспоживслужбу було покладено завдання з реалізації державної політики у галузі санітарного законодавства, здійснення відповідно до закону державного ветеринарно-санітарного контролю, державного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства.

22 липня 2016 р. розпорядженням КМУ № 564-р «тимчасово, до внесення змін до законодавства» уповноважено Голову Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів затверджувати та підписувати передбачені законодавством документи, повноваження щодо затвердження та підписання яких належить до компетенції головного державного санітарного лікаря України (крім повноважень з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження)). *Розпорядження є чинним.*

29 березня 2017 р. постановою КМУ № 348 відмінено рішення про реорганізацію Державної санітарно-епідеміологічної служби шляхом її приєднання до Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; ліквідовано Державну санітарно-епідеміологічну службу; покладено на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників). *Постанова є чинною.*

23 травня 2018 р. розпорядженням КМУ № 373-р «тимчасово, до внесення змін до законодавства», уповноважено першого заступника Міністра охорони здоров'я за обґрунтованим поданням державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України», що належить до сфери управління Міністерства охорони здоров'я, приймати передбачені законодавством рішення про проведення обов'язкових профілактичних щеплень за епідемічними показаннями, повноваження щодо прийняття яких належить до компетенції головного державного санітарного лікаря України.

6 червня 2018 р. постановою КМУ № 450 внесено зміни до Переліку центральних органів виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (додаток до Положення про єдину державну систему цивільного захисту), згідно з якими функціональну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту «забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення (через Держпродспоживслужбу)» передано до Мінагрополітики. ***Нині зазначена підсистема залишається в Мінекономіки, яке є правонаступником Мінагрополітики.***

13 березня 2019 р. постановою КМУ № 254 внесено зміни до Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, згідно з якими на Держпродспоживслужбу покладено функції з реалізації державної політики у галузі санітарного та епідемічного благополуччя населення, зокрема здійснення санітарних заходів щодо охорони території України шляхом проведення державного санітарно-епідеміологічного нагляду (контролю) за дотриманням санітарного законодавства, медико-санітарного контролю (огляду) з метою запобігання в'їзду на територію України транспортних засобів, ввезенню вантажів, товарів та інших предметів, у тому числі лікарських засобів, біологічних, хімічних і радіоактивних речовин, а також матеріалів і відходів, що можуть створювати небезпеку для життя і здоров'я населення.

Згідно з останньою редакцією Положення (від 02.09.2019) ***Держпродспоживслужба залишається центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства та який реалізує державну політику у галузі санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення*** (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників).