

Гудович Олег Денисович,
кандидат технічних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри регіонального управління
у надзвичайних ситуаціях ІДУЦЗ,
Тищенко Василь Олександрович,
кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри профілактики пожеж та безпеки
життєдіяльності населення ІДУЦЗ,
Пруський Андрій Віталійович,
кандидат технічних наук, доцент,
начальник навчально-методичного відділу ІДУЦЗ

ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ SWOT-АНАЛІЗУ В ПРОЦЕСІ ПЛАНУВАННЯ ЗАХОДІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Досліджено планування заходів у сфері цивільного захисту, як один з аспектів реалізації державної політики та можливості застосування SWOT – аналізу.

Ключові слова: цивільний захист, планування заходів, стратегічне планування, SWOT – аналіз.

Основною метою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є реалізація державної політики у сфері цивільного захисту [1,2]. При цьому, ефективність функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту знаходиться у прямій залежності від ефективного планування, а саме: розробки планів основних заходів цивільного захисту, дій органів управління та сил, реагування на надзвичайні ситуації (далі - НС), взаємодії тощо.

У свою чергу, якість плануючих документів залежить від уміння керівників усіх рівнів прогнозувати ризики, враховувати багатоваріантність та особливості НС, чітко планувати заходи щодо запобігання НС та ліквідації їх наслідків. Важлива роль у цій сфері відводиться стратегічному плануванню превентивних заходів, завдання яких полягає у зменшенні ризиків загрози виникнення НС, а у разі виникнення НС – у пом'якшенні їх наслідків.

Нажаль, в практиці організації планування заходів в сфері ЦЗ мають місце випадки ігнорування результатів прогнозу, недооцінки рівня загроз виникнення НС і, як наслідок, несвоєчасне реагування на запобігання і ліквідацію наслідків НС.

Постановка проблеми. Враховуючи вищезазначене, вважаємо актуальним розглянути питання правового та методичного забезпечення питань превентивних заходів, реагування та ліквідацію на НС, пріоритети та механізми стратегічного планування заходів ЦЗ в Україні.

Аналіз останніх досліджень. Значний вклад у дослідження планування діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту України внесли такі вітчизняні вчені: Гур'єв С.О., Труш О.О., Іщенко Г.Г., Михайлов В.М. Зокрема в [3] представлено технологію планування заходів із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та управління ризиком. На основі побудови сценаріїв виникнення і розвитку таких ситуацій розглянуто методи підвищення безпеки та запобігання надзвичайних ситуацій. Разом з тим, у зв'язку із затвердженням нових нормативно-правових актів в Україні та ускладненням сучасної соціально-політичної

обстановки в країні виникає необхідність розглянути можливість впровадження нових методів оцінки щодо планування заходів на основі аналітичних підходів з розгляду загроз і небезпек надзвичайних ситуацій.

Мета досліджень. Розглянути можливість застосування SWOT-аналізу у стратегічному плануванні, як основного інструмента у плануванні запобіжних заходів у сфері цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу досліджень. Вітчизняний і зарубіжний досвід свідчить, що витрати на ліквідацію наслідків НС та збитків від них набагато перевищують витрати на превентивні заходи, тому основними пріоритетами стратегічного планування в сфері ЦЗ є реалізація системи превентивних заходів, які дають можливість знизити імовірність виникнення НС, попередити або зменшити наслідки від НС. Тому планування заходів цивільного захисту на можливі прогнозовані НС у мирний та воєнний час в Україні здійснюються за двома основними напрямками:

“запобігання виникненню НС” – застосування превентивних заходів з метою зниження ризиків загрози виникнення НС та пом’якшення впливу їх дії від небезпечних факторів;

“реагування та ліквідації наслідків НС” – комплексного підходу до застосування заходів захисту від НС техногенного та природного характеру в особливий період.

В цілому реалізація даних напрямів знаходить своє відображення у планах [1], що розробляються та затверджуються суб’єктами управління цивільного захисту всіх рівнів, а саме:

реагування на НС державного, галузевого, регіонального, місцевого та об’єктового рівня, суб’єкти господарювання (далі – СГ) з чисельністю працюючих до 50 осіб – інструкцію щодо дій персоналу у разі загрози або виникнення НС;

локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій (ПЛАС) на об’єкти підвищеної небезпеки 1 та 2 класу та потенційно небезпечні об’єкти;

цивільного захисту на особливий період на всіх рівнях (в тому числі і суб’єкти господарювання, які віднесені до категорії ЦЗ що продовжують роботу у воєнний час);

основних заходів ЦЗ функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та їх ланок;

проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків НС державного рівня у мирний час або відповідні заходи в мобілізаційних планах щодо проведення такої цільової мобілізації (розробляється на всіх рівнях);

плани евакуації населення та працівників суб’єктів господарювання у мирний час та в особливий період;

Крім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджується план основних заходів ЦЗ України на поточний рік, у якому визначаються заходи щодо:

удосконалення ЄДС ЦЗ;

запобігання виникненню НС та зменшення ризику їх виникнення;

підготовки органів управління, сил та засобів ЄДС ЦЗ;

визначення стану готовності органів управління, сил та засобів ЄДС ЦЗ до дій за призначенням;

державного нагляду та контролю у сфері ЦЗ;

підготовки посадових осіб та населення з питань ЦЗ.

Правовою основою процесу планування заходів ЦЗ є нормативно-правові акти:

Кодекс цивільного захисту України (ст.130 Планування діяльності ЄДСЦЗ)[1]:

постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 №11 “Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту” (пункти 26-33) [2];

постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.01 №1567 “Про затвердження Плану реагування на НС державного рівня” [4], якою затверджено план реагування на НС державного рівня”, де визначено призначення та мета планування, організаційні, практичні заходи, порядок роботи органів управління, дій їх сил і засобів, терміни їх виконання, необхідні для цього фінансові, матеріальні та інші ресурси і відповідальні виконавці щодо реагування на НС державного рівня, а також основні заходи з організації та проведення робіт з ліквідації їх наслідків;

постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 №841, „Про затвердження Порядку проведення евакуації в разі загрози виникнення , або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, де визначено порядок проведення евакуації, розробка та реалізація планових заходів щодо захисту населення під час проведення евакуації[5];

спільний наказ Державного комітету ядерного регулювання та МНС України [6], яким затверджено План реагування на радіаційні аварії, де визначено мета аварійного планування на випадок радіаційних аварій, відповідальних за розробку, затвердження, здійснення заходів, відповідність планів категоріям радіаційної небезпеки та Типовому аварійному плану АЕС України, розподіл обов’язків щодо реагування на аварію та введення в дію відповідного плану та планів реагування місцевих та регіональних територіальних підсистем ЄДС ЦЗ;

наказ Держнаглядохоронпраці України від 17.06.1999 №112 [7], яким затверджено Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій. Даний нормативний акт поширюється на об’єкти підвищеної небезпеки 1 та 2 класу та потенційно небезпечні об’єкти, на яких можливі аварії із залповими викидами вибухонебезпечних і токсичних продуктів, вибухи та пожежі в апаратах, виробничих приміщеннях і зовнішніх спорудах, які можуть викликати руйнування будинків, споруд, технологічного устаткування, ураження людей, негативного впливу на довкілля;

наказ МНС України [8], яким затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення планів ЦЗ підприємств, установ, організацій на особливий період. Указаними рекомендаціями визначено обсяг, порядок організації, способи та строки здійснення заходів щодо виконання завдань ЦЗ у цей період.

Таким чином, складається враження, що з точки зору правого забезпечення планування заходів у сфері ЦЗ знаходиться на достатньому рівні. Основу нормативно-правого забезпечення становлять Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, накази Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Разом з тим, практичний досвід свідчить, що наявність великої кількості планів не сприяє їх якісній реалізації ні в питаннях запобігання виникненню НС, ні в питаннях оперативності реагування на ліквідацію наслідків НС. Як правило, ці плани відпрацьовуються не достатньо якісно та не достатньо взаємоузгодженні між собою. А органи управління, сили та засоби ЦЗ, що їх реалізують, діють не оперативно, оскільки управління та відповідальність децентралізовані.

Як приклад:

31 березня 2006 року внаслідок неналежного стану підготовки систем теплопостачання у зимовий період, не здійснення належного контролю стану справ у

житло-комунальній сфері, зокрема, зношеність систем тепло - водопостачання, при ускладненні погодних умов (зниження температури повітря до - 30, а подекуди до - 37⁰ сталася надзвичайна ситуація державного рівня у місті Алчевську Луганської області, де без теплопостачання на тривалий термін залишилось 600 багатоповерхових будинків, в яких мешкало близько 75 тисяч осіб, а також об'єкти соціальної та освітньої сфери (школи, дитячі садочки, тощо).

Ситуація, що склалася у місті Києві в березні 2013 року внаслідок сильного снігопаду фактично паралізувала рух транспортних засобів столиці, а ліквідація їх наслідків НС тривала більше двох тижнів. Хоча прогноз погоди був зроблений і подібна ситуація вже склалася в деяких європейських країнах, ніяких висновків до планування превентивних заходів щодо виникнення можливих НС в місті своєчасно здійснено не було. Крім того, діяльність сил та засобів комунальних служб міста, підрозділів ДСНС України та Збройних Сил України, залучених до ліквідації наслідків НС значно ускладнювалася саме наявністю великої кількості транспорту, що опинився у заторах на дорогах і тротуарах, транспорт який був покинутий і засипаний снігом.

З 1 липня 2013 року набрав чинності Кодекс цивільного захисту України. Завершується приведення до його вимог інших законодавчих і нормативно-правових актів, які забезпечують реалізацію заходів державної політики у сфері цивільного захисту у мирний час та в особливий період.

Виходячи з вищенаведеного, необхідно визначити важливість і своєчасність формування саме цих пріоритетів та механізмів стратегічного планування на державному рівні в Україні за умов існування зовнішніх та внутрішніх загроз, світової економічної кризи, глобалізації та інтеграційних процесів у світі.

У загальному вигляді стратегічне планування включає аналіз поточного стану цивільного захисту (держави, регіону, району, об'єкта), для якого розробляється стратегічний план запобігання та завчасного реагування, формулювання стратегічних цілей та визначення завдань, розробку і реалізацію стратегії, відповідність результатів реалізації поставленим цілям і завданням.

Необхідною умовою успішної реалізації державної політики із забезпечення захисту населення і територій на державному, регіональному та місцевому рівні є комплексний аналіз тенденцій і характеру змін основних загроз техногенного, природного та воєнного характеру для своєчасного та обґрунтованого визначення заходів із попередження та подолання негативних наслідків у випадку їх реалізації. Об'єктивне та своєчасне визначення найбільш вагомих загроз і ризиків у цій сфері є важливою передумовою прийняття ефективних управлінських рішень в сфері ЦЗ.

Таким чином, стратегічне планування тісно пов'язане з процесом розробки стратегії на базі попереднього стратегічного аналізу, а саме: аналізу стану зовнішнього та внутрішнього середовища об'єкта дослідження.

Для проведення стратегічного аналізу в якості основного інструменту пропонується SWOT-аналіз [9], в якому основні чинники і явища розглядаються в розподілі: сильних та слабких сторін (факторів) стану внутрішнього середовища, тобто ті, на які сам об'єкт здатний вплинути ; можливостей і загроз відповідно зовнішнього середовища, фактори, які впливають на об'єкт ззовні, але не контролюється ним.

SWOT- аналіз, як метод, є одним з найбільш дієвих механізмів, і оскільки в загальному вигляді не містить економічних категорій, його можна застосовувати до будь-яких організацій, окремих людей і країн для побудови стратегій в

найрізноманітніших областях діяльності, зокрема, для аналізу стану техногенної, природної та екологічної безпеки та планів основних заходів ЦЗ, реагування на НС техногенного та природного характеру, евакуації населення у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру.

SWOT- аналіз виявлення факторів категорій дослідного об'єкта (стану цивільного захисту держави, регіону, об'єкта) можливо представити у вигляді таблиці 1:

Таблиця 1 – SWOT- аналіз виявлення факторів категорій дослідного об'єкта

Об'єкт дослідження (середовище)	Категорії	
Внутрішнє	Strengths сильні сторони (переваги)	Weaknesses (слабкі сторони стану ЦЗ регіону, об'єкта)
Зовнішнє	Opportunities (можливості застосування правових, економічних, превентивних та ін. заходів щодо усунення загроз)	Threats (можливі зовнішні загрози регіону)

В процесі проведення SWOT - аналізу виділяють 3 основних етапи:

виявлення переліку факторів, що характеризують внутрішнє і зовнішнє середовище об'єкта аналізу;

оцінка і ранжування виявлених факторів;

формулювання стратегій захисту об'єкта на основі перетину пар факторів SWOT.

Результати SWOT - аналізу дозволяють визначити переваги сильних сторін, розглянути основні можливості щодо виявлення позитивних тенденцій в плані поліпшення стану ЦЗ та усунення можливих загроз, впровадження систем заходів превентивного характеру щодо захисту населення і територій від НС. У розгляді слабких сторін окреслюються основні негативні моменти і тенденції, внутрішні загрози, шляхи вдосконалення і поліпшення ситуації. Відповідно в аналізі загроз визначаються зовнішні загрози техногенного, природного, воєнного та соціально-політичного характеру.

Співставлення розглянутих категорій дозволяє виявити найбільші небезпечні та загрозові сценарії розвитку подій, особливо коли негативні фактори накладаються на слабкі сторони (ефект синергізму), формувати стратегічний баланс у розгляді факторів категорій можливостей і загроз. В процесі поєднання можливостей та сильних сторін визначаються шляхи розвитку та планування позитивних та успішних сценаріїв.

Процедура співвідношення факторів зовнішнього та внутрішнього середовища здійснюється за допомогою матриці зважування прийнятності рішень, у полях якої, як результат характерного поєднання категорій факторів зовнішнього та внутрішнього середовища формуються відповідні стратегії розвитку, запобігання та подолання загроз, виявлення та відвернення кризових ситуацій (табл. 2).

Таблиця 2 – Матриця зважування прийнятності рішень

Внутрішнє середовище	Можливості	Загрози
Сильні сторони	Стратегія підтримки та розвитку сильних сторін	Стратегія усунення та пом'якшення загроз
Слабкі сторони	Стратегія подолання слабкості за рахунок можливостей	Стратегія подолання кризових моментів

На заключному етапі SWOT-аналізу формується перелік стратегій запобігання, захисту, реагування дослідного об'єкта на основі аналізу факторів. Кожна стратегія обґрунтовується взаємодією факторів внутрішнього і зовнішнього середовища [10]:

- 1) сполучення «сил»– «можливостей» (SO) складають групу стратегій Махі-Махі (застосування сильних сторін для реалізації можливостей);
- 2) «слабкості»–« можливості» (WO), Mini-Махі (застосування можливостей для нівелювання слабких сторін);
- 3) «сили»–«загрози» (ST), Махі-Mini; (використання сильних сторін для зниження негативного впливу загроз);
- 4) «слабкості»– «загрози» (WT), Mini-Mini (аналіз взаємодії слабких сторін та загроз; стратегії мінімізації втрат);

З метою визначення значення кожного фактора важливо проводити їх оцінку і ранжування.

Висновки

1. З метою прискорення процесів реалізації пріоритетів стратегічного планування та запровадження стратегії своєчасного реагування на загрози НС необхідно впроваджувати організаційні, правові, економічні, соціальні, мотиваційні та інші механізми, які базуються на загальних засадах державного управління, формування та реалізації даної стратегії, містять процедуру розробки стратегії, розкривають організаційну та інституційну складові стратегічного планування.

2. У формуванні стратегічних планів заходів ЦЗ важливими факторами є реальність в оцінці обстановки, конкретність у плануванні заходів, визначення оцінки факторів впливу та їх ранжування.

3. Стратегічне планування є процесом послідовного формування системи стратегій (цілей), що будуються на основі сценаріїв прогнозованих НС техногенного та природного характеру .

4. Застосування SWOT-аналізу у стратегічному плануванні заходів у сфері ЦЗ дозволяє формувати стратегії запобігання, захисту та реагування на основі взаємодії категорій факторів внутрішнього та зовнішнього середовища.

Список використаних джерел

1. Закон України від 20.06.2013 №353-VII „Кодекс цивільного захисту України”.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 №11 “Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту”.
3. С.О. Гур'єв ”Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій. Монографія. Вінниця 2010.- С.47-67.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.01 №1567 “Про

затвердження Плану реагування на НС державного рівня”.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 №841 „Про затвердження Порядку проведення евакуації в разі загрози виникнення , або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”.

6. Наказ Державного комітету ядерного регулювання та МНС України від 17.05.2004 № 87/211 “Про затвердження Плану реагування на радіаційні аварії”.

7. ДНАОП 0.00-4.33-99 “Про затвердження Положення щодо розробки планів локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій”.

8. Наказ МНС України від 16.07.2009 р. №494 “Про затвердження. Методичних рекомендацій щодо розроблення планів цивільного захисту підприємств, установ, організацій на особливий період”.

9. Майсак О. С. SWOT-анализ: объект, факторы, стратегии. Проблема поиска связей между факторами // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. — 2013. — № 1 (21)

10. Wehrich H. The TOWS Matrix—A Tool for Situational Analysis. Range Planning, 1982, vol.15, no 2, pp. 54–66.