

# ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ

Бірюков Дмитро Сергійович,  
кандидат технічних наук

Проаналізовано кращий світовий досвід з державно-приватного партнерства для запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного, природного та соціально-політичного характеру, а також вітчизняне законодавство з цього питання. Визначені основні напрямки у сфері забезпечення національної безпеки, в яких державно-приватне партнерство визначається як необхідний компонент.

**Ключові слова:** національна безпека, надзвичайні ситуації, критична інфраструктура, державно-приватне партнерство, загрози техногенного та природного характеру.

Забезпечення державою високого рівня безпеки громадян в умовах надзвичайних ситуацій (НС) нині стає все складнішим завданням. З одного боку, це зумовлюється низкою взаємопов'язаних факторів, як-то обмеженість ресурсів, періодичне виникнення економічних криз, стрімкий розвиток технологій, прискорення економічної глобалізації, підвищення вимог міжнародного співтовариства щодо захисту прав і свобод людини. З іншого – стають очевиднішими тенденції до зростання ризиків екологічних, техногенних і соціально-політичних загроз, з якими можуть стикатися суспільство та кожна окрема людина у повсякденному житті. Все це свідчить про необхідність задіяти додаткові ресурси для здійснення ефективних заходів попередження та реагування на НС різної природи, і передусім розширити форми співпраці між державним і приватним секторами.

Теоретико-методологічну основу для розбудови системи забезпечення національної безпеки України, в т.ч. таких її складників, як суспільно-політична, економічна, екологічна, техногенна, інформаційна, у межах яких розглядалися і проблеми виникнення та мінімізації наслідків НС різного походження, склали праці відомих вітчизняних учених В. П. Горбуліна, С. І. Пирожкова, О. С. Бодрука, О. В. Литвиненка, О. М. Гончаренка, Б. О. Парохонського та ін. Грунтовні дослідження з питань ризиків природного й техногенного характеру, їх взаємозв'язку із системою попередження та реагування на НС в Україні пред-

ставлені у роботах А. Б. Качинського, Є. О. Яковлева, С. П. Іванюти, В. В. Гетьмана, М. М. Биченка та ін. Проте питання державно-приватного партнерства (ДПП) у сфері безпеки, зокрема щодо попередження, реагування та мінімізації наслідків НС, не були висвітлені у працях згаданих авторів і досі залишаються недослідженими у вітчизняній науці.

**Метою даної статті** є визначення основ і практики застосування механізмів ДПП щодо попередження та реагування на НС, а також аналіз чинного національного законодавства із цього питання.

Принципи ДПП щодо попередження, реагування та мінімізації наслідків НС широко популяризуються в документах і звітах, підготовлених ООН. Так, з метою надання урядом країн інформації щодо принципів, механізмів та кращого досвіду здійснення проєктів у рамках ДПП, Європейська економічна комісія ООН у 2008 р. оприлюднила «Практичний посібник з питань ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства» [1]. У ньому зазначається, що характерними ознаками ДПП є довгостроковість і передача частини ризиків щодо функціонування систем життєзабезпечення приватному сектору. У Хіогській рамковій програмі дій, прийнятій на Всесвітній конференції ООН із зниження ризику лих (2005 р.), з-поміж основних заходів зі зменшення ризиків НС називається «сприяння налагодженню ДПП для більш активного залучення

приватного сектору до боротьби зі стихійними лихами», «заохочення приватного сектору до зміцнення заходів щодо запобігання стихійним лихам...» [2, с. 11].

У розвинених країнах світу ДПП у сфері безпеки є поширеною практикою, яка не просто добре зарекомендувала себе під час реагування на НС природного й техногенного походження, а й дає змогу підвищити готовність населення та об'єктів промисловості до таких ситуацій. Хороші приклади такого співробітництва демонструють Сполучені Штати, де вже звичним стає залучення ресурсів приватних компаній (надання тим, хто постраждав, харчів, води, притулку, транспорту) при реагуванні на НС та мінімізації наслідків стихійних лих. Допомога населенню, що постраждало внаслідок природного лиха, може розглядатися приватними компаніями як раціональне використання ресурсів (наприклад харчових продуктів, що все одно були б утрачені на складах), власна реклама, мотивація співробітників, допомога сім'ям співробітників [3].

Поштовхом до розвитку ДПП в секторі безпеки на рівні ЄС стало офіційне повідомлення Європейської Комісії [4], в якому акцентується на необхідності створення загальноєвропейського механізму ДПП з метою підвищення стійкості до відмов складних технічних систем шляхом досягнення таких завдань:

- заохочування до обміну інформацією та узагальнення прикладів регулювання та практики забезпечення безпеки з метою покращення загального розуміння проблеми;
- обговорення пріоритетів державної політики, її цілей і критеріїв оцінки їх досяжності в даній галузі;
- розробки базових вимог до систем забезпечення технологічної безпеки та відмовостійкості;
- визначення та поширення передових підходів до забезпечення безпеки та стійкості до відмов.

Співробітництво між органами влади та приватними компаніями може також здійснюватися в межах укладених договорів (контрактів на виконання певних послуг чи надання продукції). Наприклад, у Великій Британії така форма співробітництва отримала поширення при наданні різноманітних послуг (зв'язок, транспортування) для сектору оборони [5].

Доцільно виокремити три напрямки у сфері забезпечення безпеки, в яких ДПП визначається як необхідний компонент для досягнення цілей. Перший напрямок – це

забезпечення стійкості критичної інфраструктури (КІ), тобто систем та об'єктів, недієздатність або знищення яких підриває національну безпеку [6]. У США, де значна частина (близько 85 %) таких об'єктів і систем перебуває у приватній власності, створена багаторівнева структура координаційних рад із представників федеральних органів виконавчої влади, місцевої влади та приватних компаній, які узгоджують питання вдосконалення регламентів та вимог до функціонування КІ, планування спільних дій на випадок НС тощо [7].

У схожому форматі співпрацюють із приватним сектором відповідні відомства в Канаді. У Національній стратегії захисту КІ Канади зазначається, що відповідальність за забезпечення захисту КІ мають нести як усі державні органи, так і приватний сектор, а також усі канадці як члени канадського суспільства [8].

Другий напрям – забезпечення кібербезпеки. Поширення інформаційних технологій та посилення залежності промислових об'єктів від функціонування автоматизованих систем управління виробничим процесом, залежність населення та економіки країни, відповідно, від послуг і товарів, які надають ці об'єкти, значно підвищили значення кібербезпеки. Розуміючи важливість співпраці в межах ДПП, Європейське агентство з мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) здійснило дослідження з метою встановлення досвіду практичного застосування ДПП та визначення кращих практик у цій сфері, результати якого та численні рекомендації для сфери інформаційної безпеки були опубліковані в «Керівництві з кращої практики» [9].

Третій напрям – забезпечення безпеки людей у місцях масового перебування. На цій проблемі зосереджується увага у звіті «Державно-приватне партнерство при здійсненні захисту вразливих цілей: огляд досягнень і здобутків» [10], опублікованого в січні 2009 р. Дослідницьким інститутом із проблем міжрегіональної злочинності та правосуддя ООН (*UN Interregional Crime and Justice Research Institute*), а також у звіті Конфедерації європейських служб безпеки (об'єднує 30 профільних асоціацій з європейських країн) наводяться приклади успішної співпраці приватного сектору та органів забезпечення правопорядку у Великій Британії, Німеччині та Іспанії [11].

Цікавою в цьому плані є постанова уряду РФ, якою визначається перелік об'єктів, на яких має бути посилений фізичний захист

напередодні та на період проведення XXII Олімпійських зимових ігор [12]. Посилено охоронятимуться розташовані в м. Сочі виробничі, соціально-культурні, спортивні та комунально-побутові будівлі та споруди, земельні ділянки, призначені для розміщення цих об'єктів, та інші території, щодо яких потрібно вжити спеціальних заходів з антитерористичної захищеності. Причому власники об'єктів за власні кошти мають забезпечувати їх антитерористичну захищеність, а розрахунок сил і засобів, що залучаються для охорони на об'єктах, список інженерно-технічних засобів охорони, схема її організації та правила пропускового режиму погоджуються з відповідними силовими відомствами.

На жаль, в Україні механізму ДПП у сфері попередження та реагування на НС приділяється недостатня увага як у базових нормативно-законодавчих актах, так і в роботі відповідних відомств. Чинне українське законодавство регулює ДПП виключно з питань співробітництва між державою (в особі відповідних органів державної влади чи місцевого самоврядування) та приватними інвесторами у межах реалізації проектів, спрямованих на вирішення важливих для окремих адміністративно-територіальних одиниць соціально-економічних проблем [13].

У Кодексі цивільного захисту України ці питання лише опосередковано пов'язуються з основними завданнями єдиної державної системи цивільного захисту (ст. 8, п. 3), в яких згадується взаємодія між власниками потенційно небезпечних об'єктів та відомствами, що здійснюють контроль за їх безпекою (пп. 4–6, 8), а в переліку завдань і обов'язків суб'єктів господарювання (ст. 20, п. 1) з-поміж інших завдань вказується на «створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій». Також Кодексом (ст. 32, п. 8) на суб'єкти господарювання покладається обов'язок з утримання за рахунок власних коштів «захисних споруд цивільного захисту у готовності до використання за призначенням <...> (у тому числі споруд, що не увійшли до їх статутних капіталів у процесі приватизації (корпоратизації))».

Подібна ситуація простежується в законах, що регулюють функціонування окремих сфер діяльності, які важливі для організації ефективного реагування на НС. Так, у Законі України «Про транспорт», незважаючи на наявність окремої статті (ст. 15 «Організація роботи транспорту у надзвичайних умовах»),

відсутні чіткі роз'яснення щодо умов і порядку використання засобів транспорту, що знаходяться у приватній власності, у разі настання НС. Також дія Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту (затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 р. № 176) не поширюється на транспортні засоби, задіяні для забезпечення обороноздатності, правопорядку та ліквідації наслідків стихійного лиха і НС (п. 1.7), а в п. 146, імовірно, через міркування безпеки пасажирів, сказано, що перевізник має право «обмежувати або припиняти перевезення у разі стихійного лиха, епідемії, епізоотії або іншої надзвичайної ситуації».

У Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій (затверджене Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013) у п. 5 вказується, що ДСНС України для виконання покладених на неї завдань має право в установленому порядку: залучати «аварійно-рятувальні служби і підрозділи <...> підприємств, установ, організацій усіх форм власності до проведення заходів із попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій», залучати «фахівців підприємств, установ, зокрема науково-дослідних та проектних, та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до компетенції ДСНС України», залучати «сили і засоби <...> підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівниками) до участі у навчаннях з питань цивільного захисту», «одержувати інформацію, документи і матеріали від <...> підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб», «використовувати телебачення і радіомовлення для оприлюднення повідомлень про надзвичайні ситуації».

У Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації НС техногенного і природного характеру та їх наслідків (затверджений Постановою КМУ від 29 березня 2001 р. № 308) в п. 4 зазначено, що «суб'єктами господарської діяльності, у власності (управлінні) або у користуванні яких є об'єкт (об'єкти) підвищеної небезпеки», створюється «об'єктовий запас для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків, проведення невідкладних відновних робіт». Тобто йдеться виключно про об'єкти підвищеної небезпеки, причому «місця розміщення резервів, номенклатура, обсяги та

норми накопичення визначаються керівниками відповідних центральних і місцевих органів виконавчої влади та підприємств і затверджуються відповідними рішеннями їх керівників» (п. 6).

Ще один аспект взаємодії між промисловими компаніями та відомствами, що залучаються до реагування на надзвичайні ситуації, – це організація оповіщення. Зазначимо, що у проекті Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій (підготовлений ДСНС [14]) уже передбачається, що вдосконалення організації функціонування системи централізованого оповіщення досягатиметься, зокрема, у спосіб «залучення <...> комерційних телерадіокомпаній, а також провайдерів, операторів, власників *Internet*-мереж, мереж мобільного зв'язку для здійснення оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на безоплатній основі».

Як позитивний приклад слід відзначити, що в Концепції боротьби з тероризмом (схвалена Указом Президента України від 25 квітня 2013 р. № 230/2013) ДПП вже згадується з-поміж засобів запобігання терористичній діяльності в Україні. Зокрема, йдеться про «забезпечення скоординованої роботи суб'єктів боротьби з тероризмом з організаціями і громадськими об'єднаннями у сфері захисту населення та потенційно уразливих об'єктів від терористичних посягань», «налагодження взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом із недержавними суб'єктами охоронної діяльності у вирішенні завдань запобігання терористичним проявам, забезпечення безпеки об'єктів можливих терористичних посягань», «запровадження механізму стимулювання фізичних і юридичних осіб

до співпраці із суб'єктами боротьби з тероризмом».

## Висновки

Вивчення основних принципів та особливостей здійснення ДПП задля попередження та реагування на надзвичайні ситуації, аналіз відповідних документів міжнародних організацій, досвіду провідних країн світу, а також ситуації в Україні дають змогу зробити такі висновки.

1. Розширення співпраці між державним і приватним секторами стає все вагомішим для забезпечення безпеки людини, суспільства і держави в умовах, коли на перший план виходять невійськові загрози. За останнє десятиліття позитивний досвід такого ДПП нагромаджений у провідних країнах світу.

2. Розвиток механізмів ДПП визнається одним з основних завдань при побудові ефективної системи попередження та реагування на природні лиха, забезпеченні захисту критичної інфраструктури та кібербезпеки, організації безпеки місць масового перебування людей тощо.

3. В Україні, незважаючи на досвід реагування на надзвичайні ситуації природного й техногенного характеру, розроблену нормативну базу у сфері цивільного захисту, регуляторних документів у сфері техногенної безпеки та практику роботи профільних відомств, питання організації ефективного ДПП залишається невирішеним.

4. Зростання ролі ДПП в попередженні та реагуванні на НС різного походження вимагає вдосконалення відповідної нормативно-правової бази України, яка має визначити підходи на державному рівні щодо форм та обов'язків приватного сектору при виникненні та ліквідації наслідків НС.

## Список використаних джерел

1. *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships* // United Nations Economic Commission for Europe. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unece.org/>
2. *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* // UN International Strategy for Disaster Reduction [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>
3. *Busch N. E.* Achiving resilience in disaster management: the role of public-private partnership / N. E. Busch, A. D. Givens // *J. Strategic Security*. – 2013. – 6 (2). – P. 1–19.
4. *Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience (COM/2009/149)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>
5. *Parker D.* Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence / D. Parker, K. Hartley // *J. Purchasing & Supply Man-nt*. – 2003. – 9. – P. 97–108.
6. *Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні*: аналіт. доп. / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов. – К.: НІСД, 2012. – 102 с.

7. *Givens A. D.* Realizing the promise of public-private partnerships in U. S. critical infrastructure protection / A. D. Givens, N. E. Busch // *Int. J. Critical Infrastructure Protection*. – 2013. – 6 (1). – P. 39–50.
8. *National Strategy for Critical Infrastructure – Public Safety Canada* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ci/ntnl-eng.aspx>
9. *Good Practice Guide on Cooperative Models for Effective Public Private Partnerships*. – European Network and Information Security Agency (ENISA), 2011. – 76 p.
10. *Public-Private Partnerships for the Protection of Vulnerable Targets: Review of Activities and Findings*. – UNCRI, UN Interregional Crime and Justice Research Institute, 2009. – 11 p.
11. *Critical Infrastructure Security and Protection. The Public-Private Opportunity // White Paper and Guidelines by CoESS*. – Confederation of European Security Services, 2010. – 16 p.
12. *О дополнительных мерах по обеспечению безопасности объектов, расположенных в г. Сочи, в связи с проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи* : постановление правительства РФ от 18.03.2013 г. № 232. – Консультант [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=143781>
13. *Про державно-приватне партнерство* : закон України від 1.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
14. *Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій* : проект розпорядження Кабінету Міністрів (оприлюднено 06.08.2013) / ДСНС. Громадські обговорення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/content/public\\_discus.html?PrintVersion](http://www.mns.gov.ua/content/public_discus.html?PrintVersion)