

ПЕРСПЕКТИВИ КРИЗОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

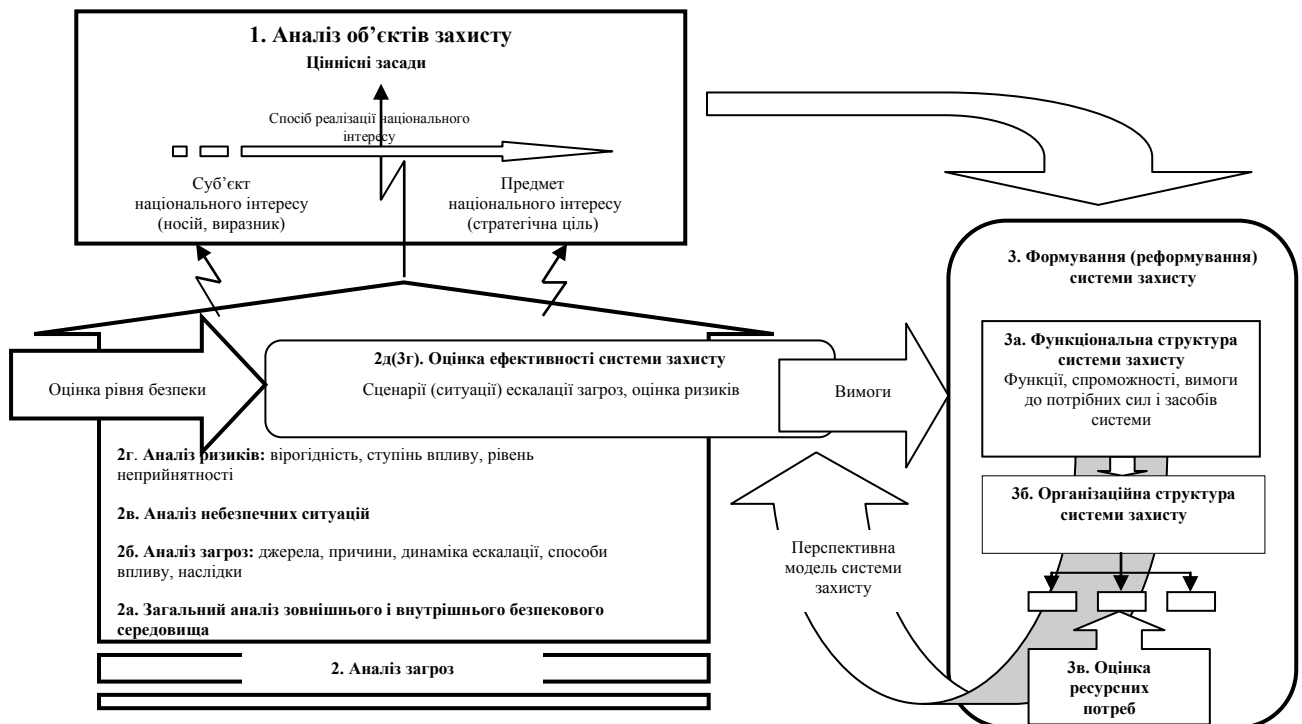
МИКОЛА СУНГУРОВСЬКИЙ,

директор військових програм Центру Разумкова

Кризовий менеджмент – це інструмент забезпечення ефективності і гнучкості системи національної (регіональної, глобальної) безпеки в запобіганні та реагуванні на кризові ситуації у різноманітному і складному просторі реальних і потенційних загроз за умов високого рівня невизначеності.

Це досягається перекриттям всього діапазону загроз і кризових ситуацій спектром безпекових спроможностей, адекватністю кількісних і якісних параметрів системи захисту, ефективністю управління силами та засобами на всіх етапах ескалації загроз, у тому числі на етапі розвитку кризової ситуації і перетворення її на конфлікт.

За умов величезних різноманітності, складності та невизначеності безпекового середовища це є дуже важким завданням – особливо на ранніх етапах ескалації загроз, коли протиріччя сторін зароджуються, але ще не мають явних ознак, не перетворилися на відчутні негативні чинники (загрози), коли не завжди зрозумілі зв'язки між нами ускладнюють моделювання і прогноз сценаріїв розвитку кризових ситуацій. Проте, ці проблеми не повинні сприйматися як непереборні перешкоди на шляху побудови надійної системи безпеки. Одним із способів їх подолання є структурування проблемної галузі – створення такої собі “книжкової шафи” з алгоритмічно взаємопов'язаними між собою “шухлядками” для збору та накопичення інформації, сукупність якої сприяє релевантному описанню ситуації. Це, звичайно, не усуває згаданих проблем, але значно пом'якшує їх, відповідаючи на питання “з чого почитати?” та задаючи певний алгоритм діяльності з аналізу безпекової ситуації. І така мінімізація невизначеності має бути функцією кризового менеджменту.



Алгоритм формування системи захисту

“Шухлядками” – структурними елементами, що допомагають описати ситуацію, – можуть бути:

1. Об'єкти захисту (вони ж – об'єкти загроз):

- ціннісні засади, національні інтереси і стратегічні цілі;
 - їхні носії (людина, бізнес, суспільні та державні інститути, їхні представники);
 - спосіб реалізації стратегічних цілей (метод, технологія, усі види ресурсів);
2. Джерела та носії загроз.
 3. Причини виникнення загроз.
 4. Динаміка ескалації загроз:
 - *етап 1 – зародження протиріч;*
 - *етап 2 – початок прояву загрози;*
 - *етап 3 – загострення напруженості (кризова або перед конфліктна ситуація);*
 - етап 4 – виникнення та ескалація конфлікту (кризи);
 - етап 5 – завершення конфлікту (розв’язання, врегулювання, заморожування, ліквідація наслідків).
 5. Структура потрібних спроможностей системи захисту.
 6. Категорії сценаріїв розвитку кризових ситуацій і способів захисту.

Іншими функціями кризового менеджменту мають бути:

- інформаційне наповнення зазначених структурних елементів (“шухлядок”) – добування і збір даних, моніторинг, аналіз і прогноз сценаріїв ескалації загроз і кризових ситуацій;
- планування заходів, прийняття рішень на організацію, підготовку, розгортання, застосування сил і засобів реагування на розвиток кризових ситуацій;
- оперативне управління та контроль застосування сил і засобів.

До речі, за умов якісного виконання перших двох функцій (структурування та інформаційне наповнення) була змога отримати досить релевантну картину процесів, що відбувалися в Росії, своєчасно виявити зародження та ескалацію загроз:

- закріплення в офіційних документах намірів Кремля не випускати з орбіти свого впливу пострадянські країни, особливо Україну, застосовуючи для цього комплекс політичних, економічних, енергетичних, гуманітарних, інформаційних важелів;
- поступове, мірою підвищення економічного та військового потенціалів Росії, зростання агресивності антиукраїнської риторики офіційних осіб, політичних діячів, лідерів радикальних організацій;
- штучна затримка демаркації україно-російського кордону;
- спроба відторгнення української території (коси Тузла) у 2003р.;
- підвищення згуртованості російського суспільства навколо чинного режиму шляхом знищення середнього класу та політичної опозиції, інформаційного зомбування населення, втілення в масову свідомість образу Росії як обложеної фортеці;
- агресивне просування ідей “*русского мира*”, привласнення права на силовий захист “*соотечественников*” на території інших країн;
- зростаюча непоступливість російської зовнішньої і безпекової політики на міжнародній арені, випробування терпимості Заходу;
- призупинення (а потім і припинення) участі Росії в Договорі про звичайні збройні сили в Європі, що дало їй змогу під виглядом навчань відносно безконтрольно і безвідповідально нарощувати потрібні сили на обраних напрямках (передконфліктна ситуація у Грузії, “хвилі” масштабних навчань на початку конфлікту в Україні);

- війна у Грузії;
- зростання військових витрат, підвищення військового потенціалу шляхом реформування збройних сил Росії (зокрема створення Сил спеціальних операцій, суттєвого зміцнення інших видів і родів військ, оснащення їх новими озброєннями, перегляду адміністративно військового устрою, покращення всіх рівнів управління військами);
- зміцнення агентурної мережі і проросійського активу в Україні (у середовищі політичних сил, громадськості, в силових структурах);
- і т.д. і т.п. – цей перелік можна продовжувати та деталізувати.

Виконання всього комплексу зазначених вище функцій складається в певну технологію, проекція якої в інституційний простір визначає організаційно-виконавчу систему кризового менеджменту. Цю проекцію лише умовно можна назвати якоюсь окремою “підсистемою” системи захисту від загроз – це радше сукупність елементів загальної системи, відповідна організація діяльності яких надає цій системі властивості ефективного реагування на розвиток різноманітних кризових ситуацій.

Для більш повного уявлення про таку організаційно-виконавчу “підсистему”, крім суто теоретичних засад, доцільно скористатися досвідом інших держав, глобальних і регіональних систем безпеки. Цей досвід дає змогу сформулювати головні принципи (вимоги) організації і здійснення кризового менеджменту:

- вбудованість у загальну систему запобігання, реагування, врегулювання та подолання наслідків кризових явищ;
- повнота і глибина аналізу безпекового середовища;
- докладне планування операцій з урегулювання конфліктів (криз), урахування просторових, часових, політичних, гуманітарних, економічних, військових параметрів конкретної кризової ситуації;
- цілісність антикризових заходів, включно з адекватним застосуванням як “м’якої”, так і “жорсткої” сили, забезпеченням як внутрішньої, так і зовнішньої взаємодії і координації сил, врахування коротко-, середньо- та довгострокових наслідків;
- високий рівень готовності сил безпеки, що на крок випереджає розвиток кризової ситуації, своєчасність антикризових заходів на засадах якісного прогнозу ескалації загроз і розвитку кризових ситуацій;
- оперативність управління, що досягається злагодженістю процесу прийняття рішень, стійкістю і швидкодією управлінських зв’язків;
- своєчасне та повне забезпечення всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріально-технічними, кадровими, організаційно-правовими, інформаційними.

Аналіз іноземного досвіду дає змогу побачити й окремі недоліки та негативні чинники, яких бажано уникнути у вітчизняній практиці:

- недостатнє теоретичне опрацювання технології кризового менеджменту, що призводить до непорозуміння між окремими виконавцями, ускладнення обміну результатами, до розривів у процесі прийняття рішень та управління застосуванням сил;
- прагнення до спрощення проблем, методів оцінки і способів реагування, що часто зумовлює невідповідність рішень і дій реальній ситуації і потребам;
- надмірні бюрократизація, політизація або навпаки комерціалізація політичних і безпекових структур, що значною мірою ускладнює і робить неефективними процеси прийняття рішень та управління операціями, знижує довіру до інститутів безпеки, поступово призводить до їхнього занепаду;

- надмірне захоплення засобами “м’якої” сили, що особливо на етапі конфлікту призводить до недостатньої ефективності пакету антикризових заходів, до заморожування конфліктів замість їхнього врегулювання.

Яскравим прикладом недоліків наявних підходів до врегулювання криз є позиція окремих західних держав стосовно російсько-українського конфлікту, зокрема ставлення до надання Україні летальної зброї. Ігнорується той факт, що війна вже є поразкою дипломатії, що мало б змусити переглянути весь “портфель” антикризових заходів на предмет їхньої пріоритетності. Суто мирними засобами примусити агресора до капітуляції можна лише маючи справу з рівним за потенціалом або слабшим противником, але не з державою-агресором, яка за економічним і військовим потенціалом значно перевищує державу-жертву. Тобто треба вирівняти військові потенціали Росії та України в зоні зіткнення, а вже потім просувати пріоритет мирних засобів розв’язання конфлікту. Більше того, підвищення українського оборонного потенціалу дає змогу збільшити час на застосування мирних заходів, оскільки стороні, що наступає, для досягнення успіху потрібна не просто перевага, а суттєва перевага над силами оборони, що неможливо забезпечити миттєво (тим більше, перебуваючи під санкціями).

Загалом, з боку України та сторін, зацікавлених у розв’язанні російсько-українського гібридного конфлікту, адекватною відповіддю має бути збалансований комплекс взаємопов’язаних заходів політичного (переговори, політичний тиск на агресора), економічного (санкції проти сторони-агресора, допомога стороні-жертві), військового (активна оборона, вирівнювання військових потенціалів), інформаційного (кіберзахист, контрпропаганда, прищеплення “вірусу правди” або “імунітету від брехні” тощо) характеру. Важливим чинником розв’язання конфлікту має бути довіра до української влади з боку як громадян, так і зовнішніх партнерів, яка забезпечується відкритістю влади та результативністю проголошених нею перетворень і заходів зі стабілізації ситуації (забезпечення обороноздатності, боротьба з корупцією, підвищення кадрового потенціалу системи врядування, початок реальних реформ).

Останнє є особливо актуальним з огляду на те, що наявна в Україні практика запобігання кризовим явищам і реагування на них може бути в цілому охарактеризована як реактивна, фрагментарна, структурно та функціонально недостатня. Їй притаманні всі недоліки державного управління загалом (відомча відокремленість, інституційна слабкість, надмірні бюрократія і політизація, корупція тощо). Більш-менш ефективною робота з реагування на кризові явища налагоджена в Державній службі надзвичайних ситуацій. Але для того, щоб кризовий менеджмент був ефективним на рівні держави, він має бути вбудований в діяльність з реалізації і захисту національних інтересів, тобто в роботу всіх міністерств і відомств з відповідною координацією їх діяльності.

Російсько-український конфлікт довів, що система національної безпеки України виявилася неготовою не лише запобігти, але й адекватно відреагувати на деструктивні процеси в оборонній, інформаційній, економічній, соціально-політичній сферах. Утворення відповідних міжвідомчих координаційних штабів відбулося із запізненням – як реакція на проблеми, що вже виникли, а їхня результативність залишає бажати кращого.

Саме це стало причиною створення Указом Президента України №115 від 28 лютого 2015р. Головного ситуаційного центру (ГСЦ) при Раді національної безпеки і оборони (РНБО) як програмно-апаратного комплексу зі збору, накопичення і обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, супроводження діяльності РНБО з координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади, правоохоронних органів та військових формувань. За надання інформації до ГСЦ відповідають міністерства оборони, внутрішніх і зовнішніх справ, Державна фіскальна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби, Державне космічне агентство, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України, розвідувальні органи.

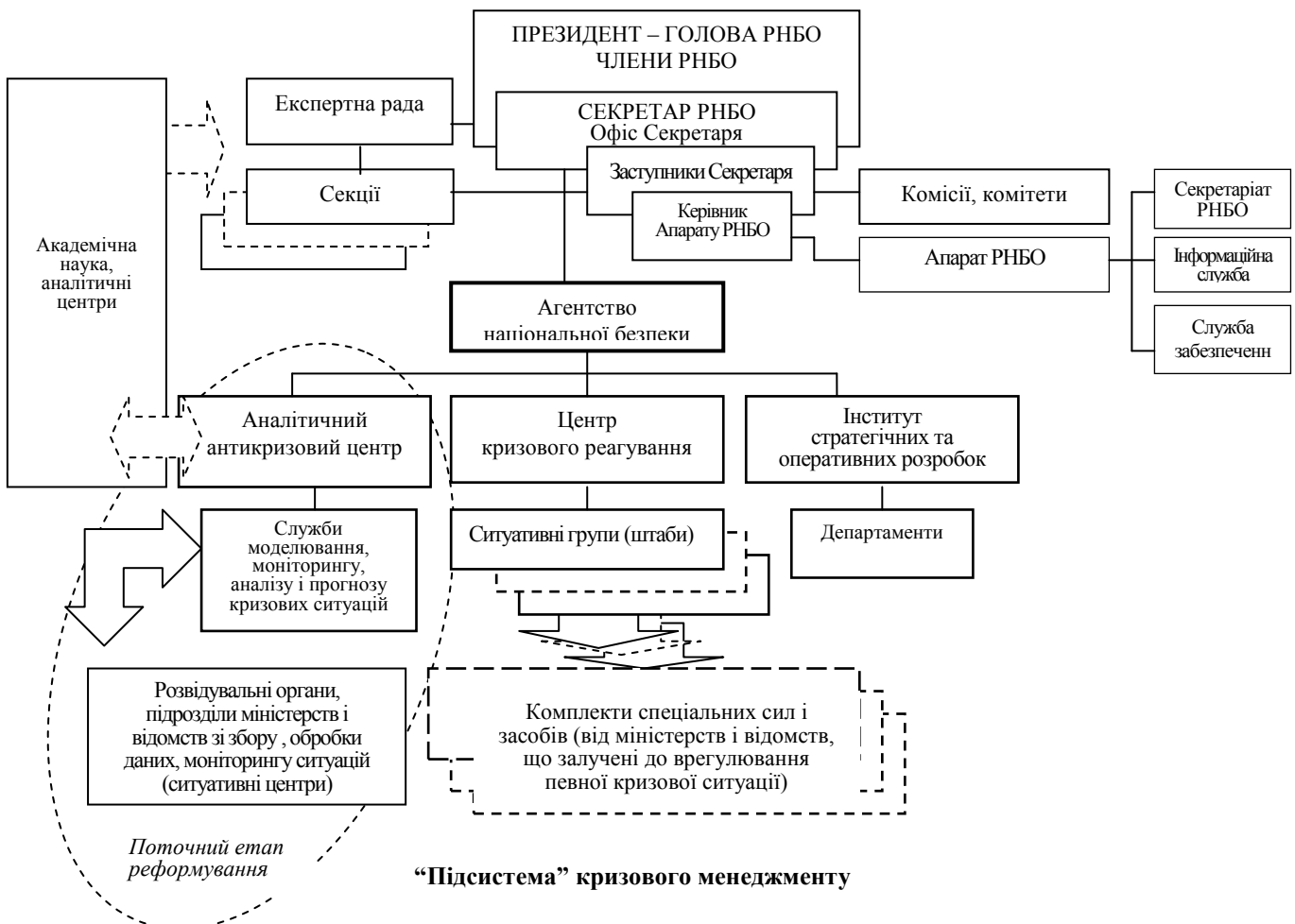
З усіх зазначених вище функцій кризового менеджменту створення ГСЦ частково забезпечує пошук, збір, обробку даних, прийняття рішень, координацію і контроль. Не забезпеченими залишаються: формування переліку об'єктів захисту, загроз, сценаріїв їхньої ескалації, спроможностей системи національної безпеки; моніторинг, моделювання, прогноз сценаріїв ескалації загроз; планування організації, підготовки, розгортання та застосування сил і засобів; оперативне управління ними. Це вимагає продовження та поглиблення реформи.

При цьому, принцип розподілу повноважень у системі національної безпеки може бути наступним:

- уся система національної безпеки перекриває весь діапазон загроз;
- “підсистема” кризового менеджменту є її складовою, що опікується комбінованими сценаріями розвитку кризових ситуацій (коли потрібне комплексне застосування різнорідних сил і засобів) і надає загальній системі спроможностей своєчасно та адекватно протидіяти розвитку кризових явищ та реагувати на них;
- міністерства та відомства, сили, що перебувають у їхньому розпорядженні, відповідають за протидію загрозам у відповідних сферах і мають у своєму складі функціональні модулі, що залучаються до антикризових заходів на випадок комбінованих сценаріїв.

У цьому напрямі пропонується переглянути функції Апарату РНБО та Національного інституту стратегічних досліджень і створити на їхній основі та на чолі із Секретарем РНБО повнофункціональне та порівняно нечисленне Агентство національної безпеки у складі:

- Аналітичного антикризового центру;
- Інституту стратегічних та оперативних розробок;
- Центру кризового реагування.



Функціями Аналітичного антикризового центру мають бути: структурування проблемних галузей; збір і комплексний аналіз інформації за всіма сферами національної безпеки; моніторинг ескалації загроз; моделювання і прогнозування кризових ситуацій; визначення потрібних спроможностей із запобігання ескалації кризових ситуацій і з реагування на них.

Інститут стратегічних та оперативних розробок має відповідати за підготовку, розробку, експертизу концептуальних і стратегічних документів, законодавчих і підзаконних актів, а також опрацювання оперативних питань, що виносяться на розгляд Президента, ВРУ та РНБО – на замовлення Адміністрації Президента, секретаріатів ВРУ та РНБО.

Взаємодія Інституту та Аналітичного центру із силовими відомствами, іншими органами влади, науковими установами та широким експертним середовищем має забезпечити повноту аналізу всього спектру загроз, раннє їх виявлення, відстеження, попередження про небажаний розвиток подій, можливість запобігти їх ескалації і перетворенню на кризові ситуації.

Центр кризового реагування забезпечує комплексне планування та координацію спільних дій з підготовки та застосування структур системи національної безпеки. У складі Центру створюються ситуативні групи (організаційне ядро штабів) – відповідно до задалегідь визначених сценаріїв (категорій кризових ситуацій). Вони очолюються особами з числа керівників відповідних міністерств, відомств, силових структур або заступників Секретаря РНБО, відповідальними за врегулювання кризових ситуацій.

У докризовому періоді ці групи відповідають за опрацювання документації, необхідної для залучення і спільного застосування потрібних сил і засобів, і підтримують зв'язок з міністерствами, відомствами та визначеними силами. У випадках проведення операцій із запобігання ескалації загроз і реагування на кризові ситуації ці групи доукомплектовуються до повних штатів відповідних штабів, які починають виконувати функції керівництва *спільними* діями силових структур з врегулювання криз і ліквідації їхніх наслідків.

Прикладами ситуативних груп (штабів) можуть бути Ставка ВГК, штаби з подолання наслідків природних лих чи техногенних катастроф, штаби із забезпечення соціально-політичної стабільності під час виборчих кампаній тощо. У їхнє підпорядкування на час підготовки, спільних навчань і проведення антикризових заходів передаються відповідні сили кризового попередження та реагування у складі потрібних функціональних модулів міністерств і відомств. Комплекти сил, до яких залучаються потрібні підрозділи спеціального призначення силових структур, можуть розглядатися як Сили спеціальних операцій.

Таким чином, запропонована організаційна структура дає змогу забезпечити функції всього життєвого циклу кризового менеджменту та за умов якісного правового, адміністративного, фінансового, кадрового та інформаційного забезпечення – домогтися високого рівня національної безпеки.

Створення та налагодження ефективної діяльності організаційно-виконавчої “підсистеми” кризового менеджменту пов’язані з багатьма теоретичними, правовими, адміністративними проблемами, що могли би бути вирішені в рамках пілотного науково-практичного проекту з розробки програмно-апаратного комплексу. Такий проект міг би перетворитися на полігон для опрацювання методів кризового менеджменту в інтересах багатьох інших держав і міжнародних безпекових організацій та отримати від них відповідну допомогу. Найбільш доцільним варіантом могла б бути організація відповідного міжнародного проекту (серії проектів) із зацікавленими учасниками та окремим фінансовим фондом під егідою ЄС і НАТО.