

УДК 343.326:621.499.3+621.8.035

*В.В.Вороненко¹, Ю.М.Скалецький², В.Ф.Торбін³***ОБГРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ ПОДІЇ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ЗАГРОЗАМИ ЯДЕРНОГО ТА РАДІОЛОГІЧНОГО ТЕРОРИЗМУ**¹Міністерство охорони здоров'я України,²Національний інститут стратегічних досліджень,³Українська військово-медична академія

Резюме. У статті розглянуті підходи до реагування на терористичні акти після подій 11 вересня 2001 року, проаналізована система реагування на терористичні акти в рамках національної системи антикризового реагування – реалізації системного підходу до розв'язання проблем, визначена роль національного координуючого органу та комплексного планування реагування на надзвичайні радіологічні ситуації.

Ключові слова: міжнародний тероризм, надзвичайна радіологічна ситуація, нормативно-правова база, система реагування на терористичні акти, національний координуючий орган, комплексне планування для усіх небезпечних ситуацій.

Вступ. Серед зброї масового знищення (ЗМЗ) найнебезпечнішою вважається ядерна. Хоча імовірність її застосування в наш час розцінюється експертами як нижча порівняно з іншими видами ЗМЗ, найтяжчі наслідки, до яких може це призвести, змушують міжнародне співтовариство розглядати боротьбу з ядерним розповсюдженням та ядерним тероризмом як пріоритетні завдання глобального масштабу. Жодна з країн світу не спроможна боротися проти цих загроз лише власними силами, тому всезростаючу роль у цій боротьбі відіграють зусилля таких міжнародних організацій та структур, як ООН, МАГАТЕ, НАТО, „Велика вісімка” тощо.

Такий стан справ вимагає здійснення в Україні невідкладних заходів, спрямованих на удосконалення концептуальних основ державної політики України в сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і акти ядерного тероризму в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції.

Матеріал і методи. В основу дослідження покладено метод аналізу нормативно-правових актів міжнародного та державного рівня щодо обґрунтування необхідності запровадження системного підходу до реагування на надзвичайні події, пов'язані із загрозами ядерного та радіологічного тероризму. Всього проаналізовано 3 офіційних джерела.

Результати дослідження та їх обговорення. Терористичні акти 11 вересня 2001 року, що мали місце у Сполучених Штатах Америки, і подальші події, включаючи оголошену США та їх союзниками війну проти тероризму, привели до чіткого усвідомлення того, що загрозу з боку великих, добре зорганізованих глобальних терористичних груп або мереж, які зосереджені на масовому знищенні (людей), вже не можна вважати гіпотетичною, бо вона стала реальністю. Одним з основних наслідків терактів 11 вересня 2001 року був висновок, що загрози, проти яких необхідно забезпечити захист, мають бути докорінним чином переглянуті. У минулому багато сценаріїв з

надзвичайно важкими наслідками не враховувалося на тій підставі, що вони вважалися малоімовірними і, тому, такими, що не роблять значного внеску до загального ризику терористичних актів. Останні роки продемонстрували, що багато з попередніх імовірнісних оцінок ризиків, пов'язаних із терористичними загрозами виявилися занадто оптимістичними. У зв'язку із загостренням терористичних загроз кожна держава має вживати усіх конче необхідних заходів, щоб захистити критично важливі для свого існування системи та об'єкти (критичну інфраструктуру) від терористичних актів, напади, на які можуть мати катастрофічні наслідки.

Разом з тим, необхідно чітко усвідомлювати, що у світі жодна система не може гарантувати стовідсотковий захист небезпечних матеріалів та установок, а також усіх об'єктів критичної інфраструктури від несанкціонованих та зловмисних дій. В реальності, навіть найефективніші з таких систем лише зводять до мінімуму ризику, пов'язані із загрозами тероризму та іншими незаконними і несанкціонованими діями. Тому держава повинна вживати заходів щодо забезпечення своєчасного та ефективного реагування на можливі інциденти, пов'язані з такими діями та їх наслідками.

Міжнародний тероризм загрожує самому існуванню цивілізованого світу, і ефективна протидія йому потребує цілого комплексу заходів у багатьох сферах і на усіх рівнях, а також мобілізації усіх наявних ресурсів міжнародних організацій та окремих держав. Зрозуміло, що у такому випадку ефективність зусиль не може бути забезпечена прийняттям окремих рішень щодо вжиття тих чи інших конкретних заходів. При спробах розв'язувати проблеми глобального масштабу, якою безумовно є тероризм, застосування системного підходу є жорсткою вимогою до відповідної діяльності на усіх можливих рівнях – міжнародному, регіональному, національному і місцевому.

Протидія тероризму включає, як один зі своїх елементів, заходи з реагування на терористичні

акти та пом'якшення їх наслідків, до яких ставиться та ж вимога – вони мають здійснюватися в рамках системного підходу. Такий підхід, зокрема, передбачає створення необхідної нормативно-правової основи діяльності держави в означеній сфері, організаційно-управлінське та ресурсне забезпечення діяльності державних органів.

Очевидно, що на національному рівні системний підхід до реагування на надзвичайні ситуації, викликані причинами терористичного характеру, реалізується шляхом створення відповідної національної системи, яка по відношенню до загальноновизнаних сучасних підходів, у свою чергу, скоріш за все, має бути підсистемою загальнонаціональної системи реагування на кризові ситуації, викликані причинами природного, техногенного або терористичного характеру. При цьому зрозуміло, що можуть бути різні варіанти щодо термінологічного визначення такої системи, але сутність такого підходу полягає саме в тому, що найбільш доцільним є створення єдиної дієвої системи реагування на всі можливі кризові (надзвичайні) ситуації з урахуванням їх особливостей, обумовлених різною природою тієї чи іншої кризи, а не розбудова окремих систем реагування на різні за характером надзвичайні ситуації, коли практично неможливо уникнути значного дублювання ресурсів, недостатньої уніфікації процедур та невисокого рівня координації дій державних органів.

Зазначені вище міркування достатньо красномовно можна проілюструвати змінами, які відбулися під впливом 11 вересня 2001 року в системі пріоритетів Міжнародного агентства з ядерної енергії (МАГАТЕ) щодо реагування у випадку ядерної та радіаційної аварії. Зокрема, якщо у публікації МАГАТЕ 2002 року [1], яка ще не урховувала висновки, зроблені міжнародним співтовариством під впливом терактів 11 вересня, серед причин аварійних ситуацій лише згадується втрата і викрадення небезпечного джерела або відсутність контролю над ним, то вже в опублікованій минулого року настанові з питань забезпечення реагування на ядерну та радіологічну аварію [2] до переліку видів подій, пов'язаних з надзвичайною радіологічною ситуацією віднесені, зокрема: викрадення небезпечного джерела; радіоактивне забруднення населення та/або опромінення радіоактивними джерелами (в т.ч. навмисні); інцидент з ядерною зброєю; вірогідні або підтверджені терористичні загрози; непідтверджені терористичні загрози; виявлення "брудної бомби"; навмисне забруднення води радіоактивними речовинами; навмисне забруднення продовольчих та/або інших товарів радіоактивними речовинами.

У зв'язку з цим у зазначеній публікації МАГАТЕ розглядаються також питання забезпечення готовності до реагування на ядерні та радіологічні надзвичайні ситуації, викликані зловмисними (в т.ч. терористичними) діями, що передбачає збільшення ролі правоохоронних орга-

нів та спецслужб у заходах з реагування на такі події.

Ту ж саму картину можна спостерігати, аналізуючи існуючу нормативно-правову базу у сфері реагування на ядерні та радіологічні аварії, а також цивільної оборони України. У кращому випадку в національних нормативно-правових актах можна знайти лише згадку про можливість терористичного акту як, наприклад, у [3], тоді як специфіка реагування на терористичні акти і необхідність проведення певних заходів, які обумовлені цією специфікою, залишаються поза увагою розробників документів.

Як зазначалось вище, системний підхід виявляється необхідною умовою створення ефективної системи реагування на терористичні акти, які можуть мати для держави катастрофічні наслідки. За умов обмеженості наявних ресурсів, які та чи інша держава спроможна виділити на боротьбу з тероризмом, якщо взагалі вона передбачає ведення такої боротьби, застосування такого підходу здається неминучим. Питанню створення єдиної системи реагування на ядерні та радіологічні аварії, в тому числі й ті, що є результатом зловмисних дій, присвячено значну частину настанови МАГАТЕ [2]. Водночас, слід відзначити, що ядерну галузь можна сміливо вважати своєрідним "локомотивом" у питаннях забезпечення безпеки, в тому числі з точки зору зловмисних дій, спрямованих на її матеріали, об'єкти та інфраструктуру взагалі. Річ у тім, що підходи та методи, які спочатку пройшли обкатку в сфері ядерної (технічної) безпеки, потім часто використовуються в інших сферах.

Створення національної системи реагування на кризові ситуації, включаючи підсистему реагування на терористичні акти з можливими катастрофічними наслідками, потребує відповідної нормативно-правової бази, яка повинна чітко визначити:

- розподіл функцій та повноважень між залученими державними органами та відомствами;
- правові засади взаємодії між державним і приватним секторами економіки у кризових ситуаціях;
- механізми та процедури виконання міжнародних зобов'язань у випадку кризових ситуацій;
- координуючий державний орган;
- механізми ресурсного, в т.ч. кадрового забезпечення функціонування системи.

Відповідно до підходів, які рекомендовані МАГАТЕ [2], ключову роль у підготовці до реагування та під час самого реагування відіграє національний координуючий орган. Це може бути створений або призначений вже існуючий державний орган, на який покладено, між іншим, функції координації оцінки загроз, які існують всередині країни, а також контролю над тим, щоб повноваження та сфери відповідальності щодо реагування були чітко визначені і добре усвідомлені усіма залученими сторонами.

Національним координуючим органом доцільно призначати існуюче міністерство або постійно діючий комітет за участю представників усіх державних органів, відомств, установ тощо, які відіграють ключові ролі в питаннях реагування на ядерні та радіологічні надзвичайні ситуації. Цей національний координатор повинен мати повноваження і можливості для координації усіх заходів з реагування усіх залучених державних органів та відомств, в т.ч. у випадку терористичних нападів або загрози вчинення таких нападів.

Національний координуючий орган (НКО) має забезпечувати періодичність перегляду загрози і, у разі виникнення нових загроз, при необхідності, перегляд процедур та механізмів реагування. Така діяльність включатиме обмін відповідною інформацією із сусідніми державами та міжнародними організаціями.

НКО контролює в надзвичайних ситуаціях, чи врегульовано це нормативними актами і чи забезпечено відповідними ресурсами. Це повинно бути проаналізовано як на національному, так і на місцевому рівнях з метою визначення прогалин, дублювання та суперечливих вимог.

Згідно з рекомендаціями МАГАТЕ, НКО слід координувати розробку національного плану реагування на усі небезпечні ситуації (national all-hazards response plan) або національного плану реагування на надзвичайні радіологічні ситуації (national radiation emergency plan).

МАГАТЕ рекомендує здійснювати комплексне планування для усіх небезпечних ситуацій (all hazards approach). Ядерна або радіологічна надзвичайна ситуація може бути викликана різними причинами, включаючи природні (наприклад, шторми), технологічні (наприклад, відмови у процесі виробництва ядерної енергії) або внаслідок зловмисної діяльності (кримінальної або терористичної діяльності).

Планування реагування та підготовка до виконання відповідних заходів у випадку ядерної або радіологічної надзвичайної ситуації повинні бути об'єднані з плануванням реагування на надзвичайні ситуації будь-якого типу і залучати для цього організації відповідальні на загальнодержавному та місцевому рівнях за реагування на такі надзвичайні події як пожежі, повені, землетруси, цунамі або шторми.

Оскільки надзвичайні ситуації можуть бути викликані злочинною діяльністю (теракти, викрадення тощо) планування заходів повинно враховувати необхідність участі правоохоронних органів.

Підготовка (планування) реагування на усі можливі кризові (надзвичайні) ситуації повинна бути реалізована у вигляді узгодженої централі-

зованої системи. На найвищому рівні цієї системи має бути національний план реагування на надзвичайну ситуацію, яка включає будь-яку комбінацію небезпек різного типу. Національний план реагування на надзвичайну радіологічну ситуацію може бути елементом національного плану реагування на усі надзвичайні ситуації. Якщо в державі відсутній національний план реагування на усі надзвичайні ситуації, то національний план реагування на надзвичайні радіологічні ситуації повинен передбачати об'єднання зусиль з іншими залученими до реагування на надзвичайні ситуації організаціями у випадках можливих комбінованих загроз. Національний план реагування на надзвичайні радіологічні ситуації служить основою для розробки відповідних планів на рівнях: місцевих органів влади; залучених до реагування державних органів; операторів установок.

Висновок

Організація реагування на ядерні та/або радіологічні надзвичайні ситуації може включати елементи національних або місцевих організацій відповідальних за первинне реагування на надзвичайну ситуацію, викликану небезпечним матеріалом (наприклад, радіоактивним), звичайними небезпеками (наприклад, пожежею), або злочинною діяльністю (наприклад, тероризмом). Усі ці елементи повинні сформувавши єдину узгоджену в своїх діях організацію для реагування, структура якої має враховувати різні аспекти реагування, такі як необхідність збору доказів при одночасному забезпеченні безпеки членів груп первинного реагування.

Література

1. Серия норм безопасности МАГАТЭ, №GS-R-2, Требования "Готовность и реагирование в случае ядерной и радиационной аварийной ситуации", МАГАТЭ, Вена, 2002.
2. IAEA SAFETY STANDARDS SERIES No. GS-G-2.1, ARRANGEMENTS FOR PREPAREDNESS FOR A NUCLEAR OR RADIOLOGICAL EMERGENCY, SAFETY GUIDE, IAEA, VIENNA, 2007.
3. "Про затвердження Плану реагування на радіаційні аварії" (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 10 червня 2004 р. за № 720/9319), спільний наказ Державного комітету ядерного регулювання України та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 17.05.2004 року № 87/211.

**ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ВВЕДЕНИЯ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА
К РЕАГИРОВАНИЮ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СОБЫТИЯ, СВЯЗАННЫЕ С
УГРОЗАМИ ЯДЕРНОГО И РАДИОЛОГИЧЕСКОГО ТЕРРОРИЗМА**

В.В.Вороненко, Ю.М.Скалецкий, В.Ф.Торбин

Резюме. В статье рассмотрены подходы к реагированию на террористические акты после событий 11 сентября 2001 года, проанализирована система реагирования на террористические акты в рамках национальной системы антикризисного реагирования – реализации системного подхода к решению проблем, определена роль национального координирующего органа и комплексного планирования реагирования на чрезвычайные радиологические ситуации.

Ключевые слова: международный терроризм, чрезвычайная радиологическая ситуация, нормативно-правовая база, система реагирования на террористические акты, национальный координирующий орган, комплексное планирование для всех опасных ситуаций.

**SUBSTANTIATING THE NECESSITY OF A SYSTEMIC APPROACH TOWARDS
REACTING TO EMERGENCY EVENTS CONNECTED WITH THREATS OF
NUCLEAR AND RADIOLOGIC TERRORISM**

V.V.Voronenko, Yu.M.Skalets'kyi, V.F.Torbin

Abstract. The paper deals with approaches towards reacting to terrorist acts following the events of September 11, 2001, the system of reacting to terrorist acts within the framework of the national system of antirecessionary response – a realization of a systemic approach towards resolving problems has been analyzed, the role of the national coordinating organ and complex planning of responding to emergency radiologic situations have been determined.

Key words: international terrorism, emergency radiologic situation, normative – legal base, system of responding to terrorist acts, national coordinating organ, complex planning for all dangerous situations.

Ministry of Health Protection of Ukraine (Kyiv),
National Institute of Strategic Research (Kyiv),
Ukrainian Military – Medical Academy (Kyiv)

Рецензент – проф. Л.І.Власик

Buk. Med. Herald. – 2011. – Vol. 15, № 3 (59). – P. 114-117

Надійшла до редакції 15.08.2011 року