

*Братко І.С. головний фахівець відділу персоналу Управління ДСНС України у Чернівецькій області*

*Bratko I., Chief Specialist of the Personnel Department, Directorate of the State Emergency Service of Ukraine in Chernivtsi Oblast*

**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ  
ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ  
В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

**MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CIVIL  
PROTECTION OF POPULATION IN EMERGENCY CONDITIONS  
IN THE SYSTEM OF ENSURING OF NATIONAL SECURITY  
OF UKRAINE**

У статті здійснено дослідження та модернізацію механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану в системі забезпечення національної безпеки України. Зокрема, обґрунтовано необхідність модернізації сучасних механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану; визначено сучасний стан системи національної безпеки держави на основі різнохарактерних підходів; виокремлено інноваційні шляхи вдосконалення механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану.

Доведено, що в умовах сучасних гібридних та військових загроз цивільний захист населення перестав бути локальною гуманітарно-рятувальною функцією. Він трансформувався у стратегічний чинник забезпечення національної безпеки та стійкості держави. Ефективність функціонування цієї системи безпосередньо впливає на збереження людського капіталу та стабільність критичної інфраструктури, що вимагає жорсткої координації між органами державної влади, військовим командуванням та силами цивільного захисту.

Зауважено, що ступінь впливу загроз на інтереси регіону залежить від структури інтересів цього регіону, які, в свою чергу пов'язані з особливостями цього регіону – географічним положенням, структурою економіки, соціально-економічними умовами реформування тощо. Тому, для того, щоб більш глибоко і детально проаналізувати вплив загроз на безпеку будь-якого регіону, доцільно розглянути особливості й інтереси цього регіону, а також загрози кожному інтересу окремо.

Підкреслено, що синергетичний ефект від поєднання точних математичних методів оцінки та інноваційних управлінських архітектур дозволяє суттєво підвищити адаптивність системи цивільного захисту

України до гібридних загроз. Впровадження запропонованих підходів у практику діяльності органів державної влади сприятиме мінімізації людських та матеріальних втрат у режимі воєнного стану.

Визначено, що модернізація механізмів державного управління цивільним захистом в умовах надзвичайного стану в системі національної безпеки має носити характер системної цифрової та інституційної трансформації. Вона передбачає перехід від лінійної моделі реагування до проактивної та адаптивної моделі управління ризиками, що базується на об'єктивних математичних даних та гнучких управлінських структурах.

**Ключові слова:** механізми державного управління, цивільний захист населення, надзвичайний стан, національна безпека, гібридні загрози.

*The paper studies and modernizes the mechanisms of public administration of civil protection of population in a state of emergency in the system of ensuring of national security of Ukraine. In particular, the need to modernize modern mechanisms of public administration of civil protection of population in a state of emergency is substantiated; the current state of the national security system of the state is determined on the basis of various approaches; the innovative ways of improving of the mechanisms of public administration of civil protection of population in a state of emergency are identified.*

*It is proven that in the conditions of modern hybrid and military threats, civil protection of population has ceased to be a local humanitarian and rescue function. It has transformed into a strategic factor in ensuring of national security and stability of the state. The effectiveness of functioning of this system directly affects the preservation of human capital and the stability of critical infrastructure, which requires tight coordination between state authorities, military command and civil protection forces.*

*It is noted that the degree of impact of threats on the interests of a region depends on the structure of the interests of this region, which, in turn, are related to the specifics of this region – geographical location, economic structure, socio-economic conditions of reform, etc. Therefore, in order to more deeply and in detail analyze the impact of threats on the security of any region, it is advisable to consider the specifics and interests of this region, as well as threats to each interest separately.*

*It is emphasized that the synergistic effect of combining precise mathematical assessment methods and innovative management architectures allows to significantly increase the adaptability of the civil protection system of Ukraine to hybrid threats. The implementation of the proposed approaches in the practice of state authorities will contribute to the minimization of human and material losses in martial law.*

*It is determined that the modernization of the mechanisms of public administration of civil protection of population in a state of emergency in the system of ensuring of national security of Ukraine should be in the nature of a systemic digital and institutional transformation. It involves a transition from a*

*linear response model to a proactive and adaptive risk management model based on objective mathematical data and flexible management structures.*

**Keywords:** *state, mechanisms, models, defense strategy, military-political elite, defense policy.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні Україна перебуває в епіцентрі наймасштабнішої безпекової кризи. Військові дії на Донбасі та пов'язані з нею гібридні загрози докорінно змінили природу виникнення надзвичайних ситуацій. У таких умовах цивільний захист населення трансформувався із суто гуманітарної та рятувальної функції у базовий інструмент збереження людського потенціалу України. Збереження життя громадян є першоосновою внутрішньої безпеки держави, без якої неможлива жодна довгострокова стратегія національної безпеки та оборони. Відповідно, актуальність теми зумовлена об'єктивною потребою адаптації системи цивільного захисту України до безпрецедентних безпекових викликів та її повної інтеграції в загальну архітектуру національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану досліджували численні вчені та практики, зокрема, О. Качинський, В. Ліпкан, І. Руснак та ін. Однак питання розвитку цих механізмів в межах системи забезпечення національної безпеки України все ще залишаються недостатньо визначеними.

**Мета та завдання дослідження.** Виходячи із описаної вище актуальності теми дослідження, метою статті є дослідження та модернізація механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану в системі забезпечення національної безпеки України.

Для досягнення поставленої мети в роботі вирішуються такі завдання:

- обґрунтування необхідності модернізації сучасних механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану;
- визначення сучасного стану системи національної безпеки держави на основі різнохарактерних підходів;
- виокремлення інноваційних шляхів удосконалення механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні воєнні конфлікти спрямовані на повне руйнування життєзабезпечення цивільного населення. Систематичні удари по енергетичній системі, логістичних вузлах, та промислових об'єктах вимагають принципово нових підходів до державного управління. Традиційні механізми державного управління цивільним захистом населення, розраховані на ліквідацію локальних аварій мирного часу, виявилися недостатніми. Виникає гостра потреба у розробці відповідних комплексних механізмів державного управління, які дозволяють не просто реагувати на фактичні руйнування, а превентивно захищати об'єкти критичної

інфраструктури, моделювати ризики та миттєво відновлювати системи життєзабезпечення у синергії з іншими секторами безпеки.

У цьому зв'язку слід зазначити, що сучасна система забезпечення національної безпеки й оборони України характеризується неефективністю функціонування. Зазначена ситуація спричинена низкою факторів:

- відсутність цілком сформованого національного сектору безпеки й оборони, який являв би собою як цілісне функціональне об'єднання, що підлягало б управлінню з єдиного центру;
- слабкість з інституційної точки зору;
- відсутність професійності кадрового корпусу;
- наявність структурної незбалансованості державних органів, що відносяться до сектору безпеки й оборони;
- брак необхідного обсягу ресурсів й їх неефективне застосування в межах сектору безпеки й оборони;
- неефективність гарантій безпеки України на міжнародному рівні;
- функціонування збройних формувань незаконного походження, підвищення рівня злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї [1; 4].

Відповідно, необхідно здійснити оцінку стану національної безпеки України.

Для того, щоб застосовувати методику оцінювання рівня захищеності життєво важливих інтересів нації від різнохарактерних загроз, а також для оцінки рівня будь-якого виду безпеки необхідно виробити параметри аналізу життєво важливих інтересів об'єктів безпеки, налагодити збір інформації за цими параметрами в кожному регіоні України та впровадити технології розрахунку рівня ризиків національній безпеці.

При цьому критерії та параметри життєво важливих інтересів об'єктів безпеки або їх станів повинні бути:

- об'єктивними, щоб виключити вплив суб'єктивних особливостей людини;
- загальними, щоб забезпечити їх універсальний характер незалежно від виду систем;
- однозначними, щоб виключити різноманіття тлумачень;
- вимірюваними, щоб критерій ґрунтувався на чіткій числовій величині або індексі.

При розробці системи показників та зборі відповідної інформації необхідно враховувати, що характерною особливістю об'єктів національної безпеки є їх швидка зміна і розвиток.

Розробка і збір показників стану національної безпеки ускладнюється і тим, що показники будуть за своїм характером якісно новими. На жаль, офіційна статистика в цьому відношенні мало чим може допомогти, оскільки навряд чи можна знайти в існуючих формах звітності якийсь єдиний задум та загальну цільову функцію. Крім того, дуже складно визначити ознаки (якісні характеристики), що впливають на об'єкти національної безпеки.

Чекають свого рішення і проблеми створення методичних основ ефективного забезпечення безпеки регіону на основі здійснення моніторингу

критеріїв і показників життєво важливих інтересів об'єктів безпеки, а також загроз національній безпеці [4].

Таким чином, недостатність інформації про показники життєво важливих інтересів об'єктів безпеки, складність і якісна новизна проблем їх оцінки накладають обмеження на можливість застосування цієї методики вже сьогодні, але не виключають, однак, застосування методів логічного аналізу, які в прикладному відношенні заслуговують набагато більшої уваги при дослідженні зв'язків всередині системи. Відповідно, в роботі пропонується застосувати методику оцінки рівня загроз національній безпеці.

Так, доцільно розглянути можливість застосування методу оцінки рівня загроз національній безпеці на прикладі окремих регіонів.

У методиці доцільно використовувати підхід Т. Сааті до парних порівнянь, який забезпечує спосіб шкалювання, особливо в тих сферах, де не існує вимірювань і кількісних порівнянь.

Методика оцінки рівня загроз безпеці регіону є замкнутою логічною конструкцією, що забезпечує за допомогою простих правил аналіз складних проблем.

Залучаючи метод оцінки рівня загроз безпеці регіону можливо кількісно визначити:

- роль і значимість окремих загроз безпеці регіону в загальній системі загроз безпеці регіону;
- пріоритетність основних інтересів безпеки регіону;
- можливість кількісно простежити ранжування загроз безпеці регіону за пріоритетами для забезпечення безпеки регіону [3; 4].

Зокрема, під безпекою регіону слід розуміти стан захищеності життєво важливих особистісних, суспільних і регіональних інтересів від загроз внутрішнього та зовнішнього походження.

При цьому необхідно відмітити, що у співвідношенні загроз загальнодержавним і регіональним інтересам є свої особливості. Зокрема, визначені регіони України в своїй економічній сфері найчастіше відчують такі загрози, які відсутні на державному рівні.

Характер впливу основних загроз на інтереси регіону в різних регіонах так само неоднорідний. Ступінь впливу загроз на інтереси регіону залежить від структури інтересів цього регіону, які, в свою чергу пов'язані з особливостями цього регіону – географічним положенням, структурою економіки, соціально-економічними умовами реформування тощо. Тому, для того, щоб більш глибоко і детально проаналізувати вплив загроз на безпеку будь-якого регіону, доцільно розглянути особливості й інтереси цього регіону, а також загрози кожному інтересу окремо.

Для вирішення завдання більш якісного аналізу впливу загроз на кожен інтерес, а також з метою оцінки рівня загроз з урахуванням пріоритетності інтересів, доцільно застосовувати метод оцінки рівня загроз безпеці регіону.

Рішення завдання оцінки рівня загроз безпеці регіону складається з трьох етапів:

- визначення значущості окремих інтересів регіону в загальній системі регіональних інтересів;

- оцінка впливу основних загроз безпеці регіону для кожного інтересу регіону;

- оцінка рівня загроз безпеці регіону [4].

При цьому життєво важливі інтереси регіону являють собою сукупність інтересів кожного окремого жителя, громадських, виробничих та інших колективів, а також регіону в цілому.

Серед безлічі інтересів регіону завжди можна виділити кілька життєво важливих інтересів, що є домінуючими, ключовими, визначальними, порівняно з іншими дрібнішими інтересами.

Життєво важливі інтереси регіону можна виділити:

- враховуючи особливості регіону;

- ґрунтуючись на думці експертів і проаналізувавши матеріали досліджень і публікації з питань безпеки регіону [4].

Що стосується складання матриць еквівалентності життєво важливих інтересів, то вона формується і заповнюється таким чином, що по рядках і стовпцях цієї матриці записуються виділені інтереси.

Існує також можливість оцінки стану національної безпеки за допомогою системного підходу. По мірі розвитку наукового знання здійснюється поступовий перехід від опису сукупностей слабопов'язаних явищ до системного подання інформації щодо об'єктів, які підлягають дослідженню.

Системний підхід в дослідженнях державного управління у сфері забезпечення національної безпеки й її видів виступає як головний принцип і метод дослідження. Розуміння сутності загальної системи «національна безпека» сприяє методологічній обґрунтованості дослідження проблем забезпечення національної безпеки.

В даний час багатьма вченими системний підхід розглядається як одна з ранніх форм системного аналізу, або як початкова фаза сучасного системного аналізу, етап початкового якісного аналізу та постановки проблеми і завдань.

Практична реалізація системного методу в дослідженнях державного управління у сфері національної безпеки включає проблемно-орієнтований емпіричний і теоретичний аналіз ситуації, а також об'єкта і мети дослідження.

Говорячи про системний аналіз, слід відзначити, що з методичної точки зору він відрізняється міждисциплінарним і понаддисциплінарним характером та залученням до роботи як неформальних, евристичних, експертних методів, так і емпіричних, експериментальних методів, а також за можливістю й необхідністю – строгих формальних математичних методів [3; 4].

У прикладному відношенні, і, зокрема при дослідженні методологічних аспектів зв'язків усередині системи національної безпеки й її видів системний аналіз заслуговує набагато більшої уваги.

Послідовність системного дослідження державного управління у сфері національної безпеки виражається в комбінації, що складається з трьох етапів.

1. Отримання і статистична обробка емпіричних даних з національної безпеки.

2. Теоретико-математичне узагальнення матеріалу з метою визначення закономірностей і побудови математичних моделей національної безпеки.

3. Розробка та кількісне обґрунтування методів державного управління національною безпекою: прогнозування і планування.

Кожен з цих етапів дослідження має на увазі застосування кількісних методів для дослідження проблем забезпечення національної безпеки враховуючи те, що аналіз складних систем невіддільний сьогодні від використання математичних методів.

Використання математичних методів для вивчення національної безпеки є не тільки відображенням загальної тенденції сучасного пізнання, а й принципово необхідно для вироблення обґрунтованих рішень у сфері стратегічного планування. Тому математико-наукознавчі методи давно втратили характер одиничних спроб і все впевненіше застосовуються сьогодні в різних видах національної безпеки [2; 4; 5].

Складнощі застосування математичних методів у державному управлінні національною безпекою багато в чому близькі до загальних труднощів застосування математичних методів у соціальних системах. Це, перш за все, – відсутність чітких кількісних характеристик, що відображають основні поняття національної безпеки.

Проте синергетичний ефект від поєднання точних математичних методів оцінки та інноваційних управлінських архітектур дозволяє суттєво підвищити адаптивність системи цивільного захисту України до гібридних загроз. Впровадження запропонованих підходів у практику діяльності органів державної влади сприятиме мінімізації людських та матеріальних втрат у режимі надзвичайного стану [1; 4].

Слід при цьому зазначити, що модернізація механізмів державного управління цивільним захистом в умовах надзвичайного стану в системі національної безпеки має носити характер системної цифрової та інституційної трансформації. Вона передбачає перехід від лінійної моделі реагування до проактивної та адаптивної моделі управління ризиками, що базується на об'єктивних математичних даних та гнучких управлінських структурах.

**Висновки.** У цілому, трансформація системи цивільного захисту населення та її інтеграція в загальну архітектуру безпеки держави зумовлює необхідність поєднання якісних управлінських інновацій із кількісними інструментами оцінки їхньої дієвості в межах модернізації механізмів державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану. Упорядкування міжвідомчої взаємодії та ресурсного забезпечення в умовах каскадних криз неможливе без створення строгих аналітичних моделей, здатних формалізувати складні соціально-політичні та військово-технічні процеси.

Враховуючи вищезазначене, можна побачити важливість глибокої методологічної розробки основних понять галузі знань державного управління у сфері національної безпеки, що дозволяє побудувати

обґрунтований математичний опис, який повинен спиратися на внутрішні механізми її функціонування.

Крім того, навіть за наявності методологічно обґрунтованих вимірників використання для обробки сукупності даних щодо державного управління у сфері забезпечення національної безпеки ймовірнісних, статистичних методів, які є дуже ефективними в точних науках, слід виробляти підходи до застосування математичних методів у цьому контексті з надзвичайною обережністю.

### **Список використаних джерел:**

1. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія. Київ : НІСД, 2013. 101 с.
2. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : КНТ, 2009. 574 с.
3. Рубан А. В. Розвиток державної політики щодо забезпечення національної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2019. Вип. 1 (10). С. 60–64.
4. Руснак І. С., Хижняк В. В. Національна безпека та підвищення обороноздатності України в контексті нових викликів і загроз. *Стратегічна панорама*. 2015. № 1. С. 12–20.
5. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). Київ : НАДУ, 2011. 730 с.

### **References**

1. Kachynskyi, A. B. (2013). Indykatory natsionalnoi bezpeky: vyznachennia ta zastosuvannia yikh hranychnykh znachen [Indicators of national security: definition and application of their threshold values]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
2. Lipkan, V. A. (2009). Natsionalna bezpeka Ukrainy [National security of Ukraine]. Kyiv: KNT [in Ukrainian].
3. Ruban, A. V. (2019). Rozvytok derzhavnoi polityky shchodo zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [Development of state policy on ensuring national security]. Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriiia "Derzhavne upravlinnia" — Bulletin of the National University of Civil Defence of Ukraine. Series "Public Administration", 1(10), 60–64 [in Ukrainian].
4. Rusnak, I. S., & Khyzhniak, V. V. (2015). Natsionalna bezpeka ta pidvyshchennia oboronozdatnosti Ukrainy v konteksti novykh vyklykiv i zahroz [National security and enhancement of Ukraine's defence capability in the context of new challenges and threats]. Stratehichna panorama — Strategic Panorama, 1, 12–20 [in Ukrainian].
5. Sytnyk, H. P. (2011). Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi zasady) [Public administration in the sphere of national security (conceptual and organizational-legal foundations)]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].