

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 БЕЗПЕКОЮ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE SECURITY IN THE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION OF POPULATION

У статті здійснено вдосконалення механізмів державного управління безпекою критичної інфраструктури в системі цивільного захисту населення. Зокрема, обґрунтовано вибір практичних підходів до формування раціональної державної політики щодо безпеки населення та захисту об'єктів критичної інфраструктури в надзвичайних ситуаціях; визначено цілі державного управління щодо забезпечення безпеки критичної інфраструктури; виокремлено напрями удосконалення механізмів державного управління цивільним захистом населення та критичної інфраструктури в умовах надзвичайних ситуацій.

Відзначено, що проблема встановлення цілей забезпечення безпеки критичної інфраструктури у державному управлінні вбачається не стільки в постановці та формулюванні окремих цілей, які держава покликана реалізовувати, скільки в побудові «дерева цілей», у якому різні стратегічні й тактичні, загальні й окремі, завершальні та проміжні, віддалені та близькі тощо цілі зможуть узгоджуватися, поєднуватися і становити певну логічну цілісність.

Зазначено, що реформування системи забезпечення безпеки населення та захисту критично важливих об'єктів під час надзвичайних ситуацій і терористичних актів не може здійснюватися без здійснення специфічних функцій управління, тих, які притаманні саме державі й повинні реалізовуватися за допомогою управлінських функцій спеціальних державних органів.

Доведено, що розвиток механізмів державного управління безпекою критичної інфраструктури в системі має ґрунтуватися на їх системній інтеграції. Трансформація має відбуватися через впровадження ризико-орієнтованого підходу, де правові, організаційні, цифрові та фінансові інструменти держави спрямовані не на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, а на забезпечення безперервності функціонування об'єктів критичної інфраструктури.

Показано, що модернізація системи цивільного захисту населення безпосередньо залежить від здатності держави збалансувати всі механізми державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайних ситуацій. Перехід від нормативного регулювання до практичного фінансово-технічного забезпечення стійкості об'єктів критичної інфраструктури на місцевому та центральному рівнях є єдиним способом мінімізації каскадних ризиків для населення в умовах сучасних криз.

Ключові слова: механізми державного управління, система цивільного захисту населення, безпека, критична інфраструктура.

The author improves the mechanisms of public administration of critical infrastructure security in the system of civil protection of population. In particular, the choice of practical approaches to the formation of a rational state policy on public security and protection of critical infrastructure facilities in emergencies is substantiated; the goals of public administration concerning ensuring of the security of critical infrastructure are determined; the directions of improving of the mechanisms of public administration of civil protection of population and critical infrastructure in emergencies are identified.

It is noted that the problem of establishing of goals of ensuring of the security of critical infrastructure in public administration is seen not so much in setting and formulating of individual goals that the state is called upon to implement, but in building a "tree of goals" in which various strategic and tactical, general and individual, final and intermediate, distant and close, etc. goals can be coordinated, combined and form a certain logical integrity.

It is shown that reforming of the system of ensuring of security of population and protecting of critical facilities during emergencies and terrorist acts cannot be carried out without implementing of specific management functions, those that are inherent in the state and must be implemented through the management functions of special state bodies.

It is proven that the development of mechanisms for public administration of critical infrastructure security in the system of civil protection should be based on their systemic integration. Transformation should occur through the implementation of a risk-oriented approach, where the legal, organizational, digital and financial instruments of the state are aimed not at eliminating of the consequences of emergencies, but at ensuring of the continuity of functioning of critical infrastructure facilities.

It is shown that the modernization of the civil protection system directly depends on the state's ability to balance all mechanisms of public administration of civil protection in emergency situations. The transition from regulatory to practical financial and technical support for the stability of critical infrastructure facilities at the local and central levels is the only way to minimize cascading risks for the population in the context of modern crises.

Keywords: public administration mechanisms, civil protection system, security, critical infrastructure.

Постановка проблеми. Обґрунтування вибору практичних підходів до формування раціональної державної політики щодо безпеки населення та захисту об'єктів критичної інфраструктури в надзвичайних ситуаціях передбачає дослідження основних теоретичних підходів до організації на сучасному етапі відповідної системи держуправління та місцевого самоврядування [2; 4].

Однак аналіз та оцінювання стану вітчизняних державного та місцевого управління, а також розроблення пропозицій на тему його розвитку ускладнюються неоднозначністю низки суспільно-політичних та економічних проблем, які служать об'єктивними підставами безпосередньо для розвитку держуправління у сфері забезпечення безпеки критичної інфраструктури. Звідси – висока кон'юнктурність підходів, суб'єктивізм конкретних рішень, легковажне обґрунтування низки конкретних програм, ідей і пропозицій. Вищезазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У державному управлінні важливе значення суто в методологічному аспекті надається методам і засобам, завдяки яким досягається висунута мета. Вітчизняна та світова практика накопичила різноманітний досвід дій в трансформаційний період (С. Андреев, М. Домарацький, В. Ліпкан та ін.). Він також має значення, оскільки досягнення будь-яких цілей є невіддільним від використання певних засобів, ресурсів, форм і методів, і часто останні чинять вирішальний вплив на результати реалізації цілей. Історичних прикладів на цю тему достатньо. Це питання безпосередньо торкається і функцій держуправління, які держава в особі своєї виконавчої влади і покликана виконувати.

Мета та завдання дослідження. Виходячи із описаної вище актуальності теми дослідження, метою статті є вдосконалення механізмів державного управління безпекою критичної інфраструктури в системі цивільного захисту населення.

Для досягнення поставленої мети в роботі вирішуються такі завдання:

- обґрунтування вибору практичних підходів до формування раціональної державної політики щодо безпеки населення та захисту об'єктів критичної інфраструктури в надзвичайних ситуаціях;
- визначення цілей державного управління щодо забезпечення безпеки критичної інфраструктури;
- виокремлення напрямів удосконалення механізмів державного управління цивільним захистом населення та критичної інфраструктури в умовах надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу.

Сучасне суспільство, засноване на приватній власності і вільних ринкових відносинах, має тривалу історію і різні рівні розвитку, серед яких виділяють доіндустріальний, індустріальний, постіндустріальний та інформаційний. Також воно дуже відрізняється за географічною та національною ознаками. У кожній країні її суспільство володіє своїми унікальними властивостями. Відповідно, необхідно, насамперед, визначитися, яким уявляється українське суспільство, що в ньому буде

типовим згідно світовим параметрам і стандартам, а що – власне українським, відповідним нашій історії, географії та менталітету [2; 5].

Особливу складність представляє визначення цілей, що об'єктивно стоять сьогодні перед державним управлінням і місцевим самоврядуванням України. Будучи відображенням усвідомлених потреб та національних інтересів, ідеальний прототип можливих шляхів та засобів їх досягнення, розумова спрямованість діяльності, цілей виконують у житті людей великі мотивуючі, стимулюючі та регулюючі функції. Будучи суб'єктивними за формулюванням, вони є об'єктивними за джерелом їх формування. Цілі держуправління та місцевого самоврядування формуються на основі цілей, поставлених суспільством перед собою, і є похідними від них. Тим самим неясність у перших цілях призводить до неясності і в останніх.

У загальному та приблизному вигляді можна вважати, що нині перед державним управлінням в Україні постали такі цілі (зокрема, стосовно безпеки критичної інфраструктури) [2; 4; 5]:

- 1) адміністративна реформа – формування нових та вдосконалення вже наявних інститутів державної влади (зокрема, системи виконавчої влади);
- 2) розгортання та зміцнення громадських інститутів, завдяки яким у державі досягається стійка демократія;
- 3) створення та втілення в життя соціальних та адміністративно-правових регуляторів, які гарантують задекларований у Конституції комплекс прав, свобод та обов'язків громадян України;
- 4) розроблення та практична реалізація державної політики щодо забезпечення безпеки населення та захисту об'єктів критичної інфраструктури;
- 5) захист внутрішньої і зовнішньої безпеки та забезпечення сприятливих мирних умов для життєдіяльності регіонів України;
- 6) досягнення збалансованого і взаємопов'язаного розвитку регіонів у взаємодії з центром на основі поглиблення процесів формування і функціонування загальноукраїнського ринку.

Проблема встановлення цілей забезпечення безпеки критичної інфраструктури у державному управлінні вбачається не стільки в постановці та формулюванні окремих цілей, які держава покликана реалізовувати, скільки в побудові «дерева цілей», у якому різні стратегічні й тактичні, загальні й окремі, завершальні та проміжні, віддалені та близькі тощо цілі зможуть узгоджуватися, поєднуватися і становити певну логічну цілісність. Також важливо з'єднати «дерево цілей» з необхідними й адекватними засобами, ресурсами, методами і формами їх реалізації [2; 3].

Цілепокладання в державному управлінні об'єктивно пов'язане зі стратегічними національними інтересами України. Загальнонаціональна стратегія об'єднує суспільство і державу, класи й особистість, нації та регіони, а також концентрує енергію руху. Вироблення такої об'єднаної національної стратегії для України – актуальне завдання, реалізація якого закладе міцний фундамент для її зовнішньої і внутрішньої політики.

Для відповіді на питання про зміст і структуру функцій держуправління у сфері забезпечення безпеки населення та захисту об'єктів критичної інфраструктури спочатку треба визначити місце та роль регіонів України в конкретній галузі життєдіяльності. Саме місце і роль регіону зумовлюють його зміст і форму, а вже потім – функції управління та інші його прояви [1; 2; 5].

Зокрема, під функціями державного та місцевого управління розуміються об'єктивно визначені типи влади, цілепокладання, організуючі та регулюючі впливи системи державних органів на певні процеси в суспільстві, природі тощо; ці дії певним чином відображаються на об'єктах, включно із свідомістю, поведінкою та діяльністю людей.

Сьогодні всі питання держуправління як ніколи зосереджуються на проблемі забезпечення нацбезпеки України, однією з головних складових якої є забезпечення безпеки критичної інфраструктури. Питання управління безпекою в різних сферах життєдіяльності, пошук ефективних способів вирішення завдань, що постали перед суспільством, відповідають інтересам усього населення та цікавить учених і практиків [1; 2].

Очевидно, що серед найгостріших економічних, харчових, енергетичних, соціальних, політичних та інших проблем, які наша країна має вирішити у XXI столітті, особливо на етапі переходу до сталого прогресивного розвитку, самі по собі проблеми природної та техногенної безпеки не є провідними. Але слід усвідомлювати, що вони чинять суттєвий вплив на стан економічного та соціального забезпечення та екологічний стан.

При цьому набір функцій держуправління залежить від стану та структури керованих процесів – сукупності керованих об'єктів і водночас – від місця та ролі держави у сферах життєдіяльності. Держава є пов'язаною із суспільством, відповідно, напрями її розвитку визначаються потребами й інтересами суспільного розвитку. Цю взаємозалежність особливо важливо підкреслити, оскільки в багатьох політичних заявах і виступах засобів масової інформації постійно висувається теза про те, що держава має «піти» із суспільства, не заважати його волі, відкрити простір для творчості тощо. Однак вивільнення суспільства, його окремих відносин, процесів, явищ від цілеформуючих, організуючих і регулюючих впливів держави передбачає, що замість них будуть працювати самоврядні механізми (економічні, соціальні, культурні, інформаційні тощо), які підтримують досягнутий рівень організованості і врегульованості, інакше в суспільстві виникає стан некерованості, свавілля, анархії і хаосу [2; 3].

У сучасних умовах виявляються суперечливі суспільні потреби зменшення та зростання ролі держави. Перша полягає в скороченні директивного початку управління, зменшення державного сектора економіки і державного втручання в господарський процес. Друга полягає в розширенні функцій держави, у створенні ринкової інфраструктури, формуванні нових законодавчо-нормативних процедур господарських відносин і нових відносин власності. Необхідно відмовитися від механістичних підходів до

визначення ролі та місця держави в суспільстві в трансформаційний період та врахувати складний баланс конфліктуючих потреб та тенденцій.

Розглядаючи функції державного управління у сфері забезпечення безпеки населення та захисту об'єктів критичної інфраструктури, в цій роботі доцільно виходити з аналізу всіх чинників, які сьогодні впливають на взаємозв'язок держави та суспільства, й на ту обставину, що громадянське суспільство наразі не готове взяти на себе функції, що виконуються державними структурами. Протистояти впливу НС на сталий розвиток України наразі можна лише завдяки стратегічній ролі держави у цьому процесі [1; 2].

У світовій практиці й теорії, що стосується держуправління, менеджменту й інших видів управління, до загальних функцій управління цілком обґрунтовано відносять: планування, організацію, регулювання, роботу з персоналом, контроль.

Це є особливо важливим в контексті оптимізації функцій органів виконавчої влади регіонів України в межах адміністративної реформи. Відмова від функцій планування і контролю в держуправлінні, зокрема стосовно забезпечення безпеки критичної інфраструктури, де довгостроковий (стратегічний) погляд є вкрай необхідним, навряд чи виправдано, тому що десятки мільйонів людей беруть участь у соціальних процесах, якими управляє держава.

На управлінській практиці позначаються ігнорування і недооцінювання функції організації, що стосується, зокрема, взаємодії різноманітних організаційних структур: замість свідомої організації (як статичної, так і динамічної), зроблений упор на стихійну самоорганізацію. Однак весь світовий досвід суперечить таким діям і практично скрізь організаційний резерв є найважливішим для вирішення проблем суспільного розвитку.

Потрібен більш серйозний підхід до реалізації функції регулювання як на законодавчому рівні (створення правил поведінки), так і на виконавчому, що забезпечує практичне дотримання встановлених правил, норм й інших регуляторів, що дозволило б уникнути існуючої нерівномірності у сфері суспільної й особистої безпеки.

Зауважимо, що держуправління на рівні регіону України в теоретичному плані достатньою мірою не вивчено. У цьому випадку для формування раціональних структур управління надзвичайно важливо досягнути глибини і складності реальних проблем України в період проведеної в країні адміністративної реформи, зрозуміти закономірності цього періоду і врахувати їх при реформуванні систем управління. При цьому необхідним є зважений погляд на стан суспільства, його можливості та перспективи, ресурси, резерви, потенціал і джерела зростання [1; 2; 4].

Враховуючи вищезазначене, розвиток механізмів державного управління безпекою критичної інфраструктури в системі має ґрунтуватися на їх системній інтеграції. Трансформація має відбуватися через впровадження ризико-орієнтованого підходу, де правові, організаційні, цифрові та фінансові інструменти держави спрямовані не на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, а на забезпечення безперервності функціонування об'єктів критичної інфраструктури.

Відповідно, модернізація системи цивільного захисту населення безпосередньо залежить від здатності держави збалансувати всі механізми державного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайних ситуацій. Перехід від нормативного регулювання до практичного фінансово-технічного забезпечення стійкості об'єктів критичної інфраструктури на місцевому та центральному рівнях є єдиним способом мінімізації каскадних ризиків для населення в умовах сучасних криз.

Висновки. У цілому, реформування системи забезпечення безпеки населення та захисту критично важливих об'єктів під час надзвичайних ситуацій і терористичних актів не може здійснюватися без здійснення специфічних функцій управління, тих, які притаманні саме державі й повинні реалізовуватися за допомогою управлінських функцій спеціальних державних органів.

Список використаних джерел:

1. Андреев С. О. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2016. Вип. 1 (4). С. 223–235.
2. Домарацький М. Б. Забезпечення безпеки та підвищення ефективності захисту критично важливих об'єктів на державному рівні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 4. С. 82–85.
3. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : КНТ, 2009. 574 с.
4. Кримінологія: питання та відповіді / за заг. ред. О.М. Литвинова ; О.О. Авдеев, А.А. Васильєв та ін. Харків : Золота миля, 2015. 324 с.

References:

1. Andreiev, S. O. (2016). Formuvannia instytutsionalnykh zasad diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini yak subiektiv zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu [Formation of institutional principles of the activities of local governments in Ukraine as subjects of civil protection]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii. Derzhavne upravlinnia*, Vol. 1(4), P. 223–235. [in Ukrainian].
2. Domaratskyi, M. B. (2018). Zabezpechennia bezpeky ta pidvyshchennia efektyvnosti zakhystu krytychno vazhlyvykh obiektiv na derzhavnomu rivni [Ensuring of security and increasing of the effectiveness of protection of critical facilities at the state level]. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini*, Vol. 4, P. 82–85. [in Ukrainian].
3. Lipkan, V. A. (2009). Nacionalna bezpeka Ukrayiny [Natiobal security of Ukraine]. Kyiv, Ukraine.
4. Lytvynov, O. M. (Ed.), Avdieiev, O. O., & Vasyliiev, A. A. et al. (2015). *Kryminolohiia: pytannia ta vidpovidi* [Criminology: questions and answers]. Kharkiv: Zolota mylia [in Ukrainian].