

*В. М. Михайлов,  
к. держ. упр., професор кафедри державної служби, менеджменту та навчання  
за міжнародними проектами, начальник науково-методичного центру мережі освітніх  
установ цивільного захисту, Інституту державного управління у сфері цивільного захисту*

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ

V. Mykhailov,  
candidate of sciences of Public Administration, Professor of Department of Public Service, management and studying according to international projects, head of the scientific and methodological center of the network of educational institutions of civil Protection of Institute of the Public Administration in Sphere of Civil Protection

### ENSURING SAFETY OF CIVIL POPULATION UNDER CONDITIONS OF HYBRID HAZARDS AVAILABILITY

***Сучасна гібридна війна в Україні виявляє використання Росією повного спектра гібридного впливу, який загрожує цілісності території країни і безпеці людей, що змушує вживати адекватних заходів захисту. Статтю присвячено вирішенню актуальної проблеми ефективної протидії реальним і потенційним загрозам цивільному населенню в умовах військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту в Україні та зниження ризиків їх появи. З метою забезпечення безпеки цивільного населення в умовах гібридних загроз вбачається необхідність активного використання потенціалу єдиної державної системи цивільного захисту і спроможності її до змін у параметрах функціонування та напрямках розвитку. Запропоновано застосування адаптивного підходу до управління єдиною державною системою цивільного захисту, що забезпечуватиме вибір оптимального способу досягнення мети при збереженні незмінних цільових показників щодо захисту цивільного населення під час гібридного впливу.***

***Today's hybrid war in Ukraine reveals use of the entire spectrum of hybrid influence by Russia that threatens integrity of the territory of the state and safety of people; this makes taking appropriate protective measures. The paper is dedicated to the solution of an actual problem which is efficient counteraction to real and potential threats to civil population under conditions of military and non-military methods of keeping hybrid conflict in Ukraine as well as lowering threat of their occurrence. We see necessity in active use of the potential of the united national civil protection system and its ability to changes by functioning parameters and development trends so that safety of civil population under conditions of hybrid threats can be reached. We propose application of adaptive approach to the management of the united national civil protection system which ensures choice of optimum method of reaching the purpose whereas saving unchanged target performance for the civil population protection at the time of hybrid influence.***

*Ключові слова: гібридна війна, безпека, захист цивільного населення, єдина державна система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, адаптивний підхід.*

*Key words: hybrid war, security, protection of the civilian population, the only civil defense system, emergency, adaptive approach.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Світ перебуває в стадії трансформації та створення нової моделі управління глобальними процесами, що

супроводжуються зростанням регіональних загроз міжнародної безпеки. Як виявилось, закінчення "холодної війни" не означає ліквідацію регіональних або внутрішніх конфліктів і забезпечення миру та безпеки у світі. В. Сокала та Б. Запала стверджують, що парадиг-

ма безпеки, заснована на ключовому значенні технології в організації оборонних систем держав та способів ведення бойових дій, нині підірвана [1]. Світове співтовариство все більше стикається не стільки з безпосереднім збройним конфліктом, скільки з одним із різновидів військових операцій. Загострення політичних, економічних, соціальних, техногенних, екологічних і духовних проблем, на думку аналітиків, набуває кризового, глобального характеру, що є тривожною ознакою сучасності [2]. Нова парадигма безпеки потребує значних змін у системі світоглядних орієнтацій і цінностей, що визначатимуть оновлений зміст стратегії безпеки, спрямованої на вирішення глобальних проблем сучасності та забезпечення безпечного розвитку суспільства.

У кожній країні можуть загострюватись проблеми, що загрожують її безпечному функціонуванню, життю та здоров'ю громадян. Одна з основних функцій будь-якої держави полягає у забезпеченні кожної людини захистом від потенційних і реальних небезпек, зокрема в результаті воєнних дій або внаслідок таких дій, надзвичайних ситуацій, викликаних людською діяльністю або природними силами. Безпека є найбільш важливою цінністю як для особистості, так і для суспільства в цілому. Забезпечення безпеки цивільного населення та середовища його існування, важливих об'єктів інфраструктури в умовах воєнних дій або внаслідок таких дій для нашої країни є одним з актуальних питань.

Військові загрози та їх втілення у вигляді військового протистояння на Сході України є факторами, які загрожують безпекою окремії людині, порушують стійке функціонування та розвиток держави. Однією із основних рис такого протистояння є катастрофічні наслідки ураження (знищення) підприємств енергетики, хімічних та інших небезпечних виробництв, інфраструктури, комунікацій, об'єктів життєзабезпечення. Тож події, пов'язані з військовим і невійськовим способами ведення гібридного конфлікту, можна умовно віднести до надзвичайних ситуацій, що дає нам змогу проводити відповідне дослідження.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам безпеки суспільства присвятили свої роботи відомі фахівці в цій галузі досліджень В. Липинський, Д. Донцов, В. Горбулін, Є. Марчук, Н. Нижник, С. Сьомін та інші. У їх працях висвітлюються питання міжнародної, національної, воєнної та екологічної безпеки. Аналіз розробки безпекових проблем свідчить про незначну вивченість вітчизняними науковцями питань забезпечення безпеки цивільного населення від наслідків надзвичайних ситуацій в умовах гібридних загроз, тому є потреба в проведенні подальших досліджень для розробки відповідних заходів захисту. В умовах військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту в Україні зростає важливість такої складової безпекової функції держави як цивільний захист.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування адаптивного підходу до управління єдиною державною системою цивільного захисту, що забезпечуватиме уникнення чи подолання небезпеки негативних природно-техногенних явищ

для цивільного населення в умовах військових і невійськових способів ведення гібридного протистояння в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У публікаціях у галузі наук про безпеку нині обговорюється проблема гібридності сучасних збройних конфліктів. Маючи значну кількість підтверджуючих фактів і даних про гібридні види діяльності військового і невійськового характеру експерти мають труднощі їх інтерпретації. Ф. Гоффман першим визначив гібридну війну як комбінацію традиційних методів і нерегулярних утворень, асиметричної тактики і тероризму з діями злочинного характеру, що є унікальною формою планового і синхронізованого впливу на протилежну сторону за допомогою військових і невійськових інструментів. Специфіка поєднання мілітарних, дипломатичних, інформаційних, економічних та інших гібридних дій агресором, завдяки чому досягаються стратегічні політичні цілі, полягає в тому, що кожний із заходів та дій використовується як зброя [3; 4]. Поява таких форм ведення збройних конфліктів розширила спектр викликів, тому, окрім традиційних, передбачає іррегулярні, терористичні, дезорганізаційні та інші загрози, пов'язані із застосуванням новітніх технологій, спрямованих на руйнування життєво важливих систем країни, що стають об'єктом нападу [5]. Гібридність дій відображає їх складність і багатовимірність, а їх наслідки, що залежать від типу та масштабу події, для людей, економіки, майна, інфраструктури та довкілля можуть мати місце як у всій країні, так і в її частинах. Зважаючи на їх можливу різноманітність, діяльність державних установ повинна відповідати процедурам, прийнятим для конкретних загроз, що не є простим завданням, з огляду на складність окремих військових і невійськових сценаріїв ведення гібридних дій.

Вітчизняні та іноземні вчені М. Банасик, В. Горбулін, А. Грущак, Р. Додонов, Є. Магда, Ю. Радковець, Ф. Карбер, Д. Тібольт, Г. Яворська та інші зазначають, що поняття гібридної війни виявилось теоретично і практично найбільш прийнятними для визначення специфіки дій Російської Федерації, яка послідовно намагається досягти в Україні власних політичних цілей. Війна нового покоління передбачає багаторівневі зусилля агресора, спрямовані на дестабілізацію державних функцій та зміну внутрішнього порядку. Постійний предстваник України при Організації Об'єднаних Націй В. Єльченко заявляє, що гібридна війна, яку веде Росія проти України, поступово перетворюється в глобальну гібридну війну на всіх рівнях, на різних полях битв і з різною інтенсивністю, застосовуючи будь-які інструменти, незважаючи на людські втрати [6]. Російські військові теоретики С. Чекінов і С. Богданов прогнозують можливість навмисного поширення нетрадиційних форм боротьби, таких як землетрус, торнадо і тривалі дощі. За їх висновками це може призвести до соціально-психологічних проблем населення, руйнації відкритих демократичних систем урядування, економічного занепаду країни агресії, екологічної катастрофи регіонального, або, можливо, й глобального масштабу [7]. Людство набуло такого технічного рівня, коли регулювання певних глобальних процесів у природі стає реальністю.

Із зміною характеру війни, її гібридністю та домінуванням невійськових методів досить складно реагувати на загрози для цивільного населення через труднощі з їх ідентифікацією. Час і форми завершення гібридної війни залишаються невизначеними. Через зростаючу динаміку операцій та непередбачуваність реакції агресора прогнозування майбутнього є надто складним завданням. Пов'язана з цим проблематика формує основу стратегічного мислення в царині безпеки. Функціональне поєднання у межах гібридної війни різномірних явищ і засобів вимагає з боку представників різних сфер діяльності нових управлінських рішень та форм їх застосування. У низці стратегій НАТО підкреслюється необхідність запровадження комплексного підходу до протидії гібридним загрозам, що базується на підготовці, стримуванні та захисті (обороні) [5, 8]. Європейські країни вживають заходів, щоб зміцнити здатність протистояти гібридним загрозам, удосконалюючи законодавство, покращуючи державне управління відповідно до нових безпекових викликів. Основним пріоритетом країн Європейського Союзу щодо захисту цивільного населення в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів є формування комплексних заходів запобігання різним небезпекам та реагування на прогнозовані кризові ситуації, щоб звести до мінімуму їх наслідки [9].

Досвід України та теорія оцінки вказують на те, що центр тяжіння під час війни нового покоління зосереджується на суспільстві. Наслідком застосування нових військових технологій є розмивання межі зіткнення між учасниками збройних формувань та цивільним населенням, а постійна ескалація напруженості зумовлює посилення інших загроз, серед яких фізичне руйнування та перешкоджання відновленню функціонування інфраструктури, розв'язання економічних проблем, загрози настання екологічних і техногенних катастроф. В гібридному арсеналі агресор застосовує низку інструментів, спрямованих на порушення безпечної діяльності людей, створення нестерпних умов для їх життя, породження нових соціальних проблем, що вимагають невідкладних рішень. За інформацією Управління Верховного комісара ООН з прав людини з 14 квітня 2014 року до 15 серпня 2017 року на Донбасі загинуло 2 505 цивільних осіб. Всього за цей період було вбито 10 225 людей і 24 541 поранено, серед них військові, цивільні та члени збройних груп [10].

Гібридні воєнні дії впливають на основні тенденції і характер змін надзвичайних ситуацій та їх наслідки. На Сході України відбуваються події які свідчать, що військовий конфлікт сягнув небезпечної межі, за якою цілком реальне масове ураження населення токсичними хімікатами, на підтвердження чого свідчить доповідь Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ. Пошкодження водоочисних споруд, хімічних заводів і сільськогосподарських підприємств становить серйозну загрозу для навколишнього середовища, погіршується становище населення з обох сторін лінії зіткнення [11; 12]. На додаток до проблем, що виникають внаслідок стихійних лих, пожеж, повеней, спостерігається зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, пов'язаних з порушеннями функціонування енергетичних та інформаційних систем через диверсійну

діяльність. Нинішня ситуація є сприятливою для вчинення терористичних актів, у тому числі з використанням небезпечних хімічних речовин, патогенів або радіоактивних матеріалів. Це дає підстави для роздумів про реальні та потенційні загрози далеко за межами регіону [13].

Зумовлені гібридними воєнними діями агресора виклики передбачають необхідність забезпечення постійної готовності держави і суспільства, окрім оборони від зовнішньої агресії у будь-яких формах і проявах, до підвищення здатності системи цивільного захисту щодо функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці. У вирішенні питань щодо підвищення рівня обороноздатності держави Стратегією національної безпеки України від 2015 року підкреслено важливу роль єдиної державної системи цивільного захисту [14]. За нинішніх обставин важливим чинником є здатність органів державної влади адекватно реагувати на загрози для забезпечення безпеки цивільного населення, необхідність оперативних дій органів управління та сил реагування, які відіграють при цьому ключову роль [15].

З метою повної координації діяльності всіх державних органів, спрямованих на забезпечення захисту населення, територій та майна, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, подолання наслідків надзвичайних ситуацій, спричинених загостренням, з 26 січня 2015 року на всій території України запроваджено правовий режим підвищеної готовності, а на територіях Донецької та Луганської областей — правовий режим надзвичайної ситуації [16]. У зазначених режимах функціонування на єдину державну систему цивільного захисту Кодексом цивільного захисту України [17] покладаються відповідні завдання (див. таблицю 1). Що стосується прийнятого рішення щодо Донецької та Луганської областей, за ознаками, з урахуванням вимог чинних нормативно-правових актів України, йдеться про надзвичайну ситуацію державного рівня, незважаючи на те, що керівника ліквідації наслідків надзвичайної ситуації так і не було визначено.

Надзвичайні ситуації, за місцем виникнення, можна віднести до тих, що прогноуються або виникли внаслідок воєнних дій на лінії зіткнення, у межах Донецької та Луганської областей, і таких, що прогноуються або виникли на решті території країни. При цьому в режимах підвищеної готовності та надзвичайної ситуації, зв'язок діяльності суб'єктів забезпечення цивільного захисту обумовлюється рядом факторів і обставин. До них можна віднести: єдність фізичних принципів, що лежать в основі вражаючих чинників аварій, катастроф, стихійних лих і звичайної зброї, боєприпасів, вибухових речовин; схожість впливу цих вражаючих чинників на людей, об'єкти і навколишнє середовище; подібність цільових функцій організаційних структур цивільного захисту, що протидіють надзвичайним ситуаціям в умовах військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту; можливість вирішувати завдання цивільного захисту, переважно, одними і тими ж органами управління та силами реагування. Як правило, захист цивільного населення та інфраструктури від надзвичайних ситуацій і звичайної зброї, боєпри-

**Таблиця 1. Завдання, що покладаються на єдину державну систему цивільного захисту в режимах підвищеної готовності та надзвичайної ситуації**

У режимі підвищеної готовності	У режимі надзвичайної ситуації
<p>оповіщення органів управління та сил цивільного захисту, а також населення про загрозу виникнення надзвичайної ситуації та інформування його про дії у можливій зоні надзвичайної ситуації;</p> <p>формування оперативних груп для виявлення причин погіршення обстановки та підготовки пропозицій щодо її нормалізації;</p> <p>уточнення планів реагування на надзвичайні ситуації, здійснення заходів щодо запобігання їх виникненню;</p> <p>посилення спостереження та контролю за гідрометеорологічною обстановкою, ситуацією на потенційно небезпечних об'єктах, території об'єкта підвищеної безпеки та/або за його межами, території, на якій існує загроза виникнення геологічних та гідрогеологічних явищ і процесів, а також здійснення постійного прогнозування можливості виникнення надзвичайних ситуацій та їх масштабів;</p> <p>уточнення та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від можливих надзвичайних ситуацій;</p> <p>приведення у готовність наявних сил і засобів цивільного захисту, залучення у разі потреби додаткових сил і засобів</p>	<p>оповіщення органів управління та сил цивільного захисту, а також населення про виникнення надзвичайної ситуації та інформування його про дії в умовах такої ситуації;</p> <p>призначення керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та утворення у разі потреби спеціальної комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;</p> <p>визначення зони надзвичайної ситуації та організація робіт з локалізації і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, залучення для цього необхідних сил і засобів;</p> <p>здійснення постійного прогнозування зони можливого поширення надзвичайної ситуації та масштабів можливих наслідків;</p> <p>організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення;</p> <p>здійснення безперервного контролю за розвитком надзвичайної ситуації та обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях;</p> <p>організація та здійснення (у разі потреби) евакуаційних заходів;</p> <p>організація і здійснення радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків надзвичайної ситуації;</p> <p>інформування органів управління цивільного захисту та населення про розвиток надзвичайної ситуації та заходи, що здійснюються</p>

пасів, вибухових речовин в основному здійснюється за аналогічними методами, що передбачають проведення комплексу заходів із послаблення їх вражаючих чинників, у яких переважають механічні дії, а також способи підвищення стійкості функціонування об'єктів інфраструктури. До наслідків для цивільного населення можна віднести, зокрема: ураження від прямої дії засобів, які призводять до травматичних уражень осколками, інфекційних захворювань, хімічних уражень; прямий і опосередкований вплив внаслідок виникнення пожеж, через руйнування будівель, потенційно небезпечних підприємств; вплив засобів ураження, що призводять до втрати помешкань, порушень систем водо- та продовольчого постачання, руйнування системи надання медичної допомоги.

Завдання у сфері цивільного захисту, з огляду на тенденції поширення гібридних загроз у країні, актуалізуються, хоча посадові особи органів влади продовжують діяти в рамках звичних процедур повсякденної діяльності. Посадовим особам органів влади варто активніше осмислювати нову реальність і нові правові підходи, рішуче відмовляючись від звичних типових рішень, уточнюючи завдання та механізми співпраці у сфері цивільного захисту. Для вдосконалення взаємодії з розв'язання безпекових проблем національного масштабу важливо відійти від домінування суто відомчих підходів. Усталене розуміння загроз та шляхів їх запобігання не дає змогу підвищити стійкість життєво важливої для країни інфраструктури.

Цивільний захист, як функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [17]. Можна стверджувати,

що насправді в країні створено стійкість до надзвичайних ситуацій за трьома етапами управління: запобігання, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, надання допомоги постраждалим. Звичайно, що стійкість до надзвичайних ситуацій на практиці видається найбільш ефективною саме тоді, коли особливу увагу приділено пом'якшенню їх наслідків. Хоча таке пом'якшення може мати певне фінансування, однак в порівнянні із значними витратами на реагування та відновлення це неспівставні кошти. На жаль, часто наша система цивільного захисту потрапляє у вир реагування на наслідки надзвичайних ситуацій та відновлення пошкоджених об'єктів життєзабезпечення. Ці два елементи системи управління надзвичайними ситуаціями поглинають чимало часу та великих ресурсів. В умовах гібридних загроз органам влади доцільно було б докладати зусилля для своєчасного виявлення та попередження ризиків надзвичайних ситуацій, насамперед, через проведення ризикоорієнтованого нагляду за критичною інфраструктурою, готовністю об'єктів та споруд цивільного захисту до використання за призначенням.

Готовність країни реагувати на надзвичайні ситуації в умовах гібридних загроз — це стратегія, яка створює передумови для активного захисту. Досвід виконання завдань з реагування силами цивільного захисту нашої країни доводиться отримувати вже в ході ведення гібридної війни, а дії ДСНС у межах компетенції сприяють вирішенню питань захисту цивільного населення, підвищенню стійкості функціонування інфраструктури, зокрема шляхом забезпечення взаємодії із збройними та правоохоронними силами, місцевими органами влади. Це дає змогу забезпечити певні умови життєдіяльності населення [5]. Разом з тим, необхідно як уточнювати існуючі, так і розробляти нові форми реагування на наслідки гібридної війни на основі даних моніторингу та



**Рис. 1. Функціональна схема захисту цивільного населення від надзвичайних ситуацій в умовах військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту в Україні**

Джерело: розроблено автором.

прогнозування. Важливо продовжувати реформування Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, що функціонує в системі ДСНС і становить основу сил цивільного захисту, для набуття нею нової якості з метою адекватного і гнучкого реагування. Варто додати, що набуття силами цивільного захисту належних спроможностей неможливе без залучення резервів цивільного захисту, що досягається завдяки визначенню обсягів їх залучення та підготовки. В умовах обмеженого ресурсного забезпечення значного ефекту можна досягти і за рахунок оперативного управління наявними ресурсами. Для цього необхідно навчитись чітко визначати пріоритети у вирішенні питань цивільного захисту та планувати необхідні заходи на випадок надзвичайних ситуацій для різних адміністративних територій та об'єктів.

Організація цивільного захисту передбачає повноваження усіх державних, муніципальних установ, суб'єктів господарювання, що діють у країні. Враховуючи, що система цивільного захисту в державі організована відповідно до адміністративного поділу, територіальний принцип є одним з основних принципів організації та функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. Це означає, що органи місцевої влади, насамперед, повинні передбачати як організувати захист громадян в межах адміністративної території в разі небезпеки.

Суб'єкти забезпечення цивільного захисту несуть відповідальність перед громадськістю, коли мова йде про допомогу в надзвичайних ситуаціях. І навпаки, громадськість є одним з найбільших ресурсів під час загрози та виникнення надзвичайної ситуації, тому має бути долучена до роботи з мінімізації її наслідків. Позиція окремих громадян, а не тільки керівництва органів влади, важлива в умовах надзвичайної ситуації. Кожен мешканець повинен знати про існування та наслідки різних загроз для безпечної життєдіяльності, і в межах своїх можливостей вживати заходів, спрямованих на запобігання небезпек, які можуть вплинути на його сім'ю та на територіальну громаду, в якій він живе. Помилково вва-

жати, що можливості однієї людини в суспільстві зазвичай малі для того, щоб щось зробити, але коли справа доходить до невеликих подій, результати можуть бути достатніми. Надзвичайні ситуації виникають досить швидко, тому територіальні громади мають бути готовими до миттєвого протистояння загрозам. Реальність управління надзвичайними ситуаціями в умовах гібридних загроз є такою, що чим більше випадків виникнення надзвичайних ситуацій, тим менше ймовірність того, що органи влади зможуть забезпечити найкраще реагування.

У сучасних умовах відбуваються зрушення в напрямку підвищення складності управління ризиками надзвичайних ситуацій, зокрема, що настали в результаті воєнних дій або внаслідок таких дій, за усім їх спектром та оцінкою забезпечення кожної людини захистом від потенційних і реальних небезпек. Тому система поглядів щодо державного управління у сфері цивільного захисту в рамках звичних процедур запобігання, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і відновлення має змінитись на активне динамічне управління як можливість забезпечення безпеки населення, що відповідає нинішнім обставинам. Поняття активного динамічного управління у сфері цивільного захисту, яке виявляється в постійній зміні процесу управління надзвичайними ситуаціями за його спрямованістю, проблематикою та характером перебігу в активній взаємодії суб'єктів на різних етапах, вимагає більш точної оцінки перспектив та використання досконаліших підходів до організації управління.

Для забезпечення безпеки цивільного населення в умовах гібридних загроз вбачається необхідність широкого використання потенціалу і спроможності єдиної державної системи цивільного захисту до змін у параметрах функціонування та напрямках розвитку. Зазначене зумовлює необхідність впровадження адаптивного підходу до управління єдиною державною системою цивільного захисту для забезпечення усунення або уникнення небезпеки негативного впливу тих явищ, які не були або не могли бути враховані завчасно в умовах

гібридних загроз. Вважаємо, що протидія реальним і потенційним загрозам цивільному населенню в умовах військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту в Україні може бути більш ефективною, якщо передбачатиме застосування адаптивного підходу до управління єдиною державною системою цивільного захисту в поєднанні з іншими управлінськими підходами (див. рис. 1).

Ідеї адаптивного підходу до вирішення сучасних проблем безпеки активно розвиваються. Доречно виділити дослідження В. Богдановича, А. Семенченка щодо застосування цього підходу для забезпечення національної безпеки, А. Вороніної, А. Зеніної-Біліченко стосовно управління розвитком організації, Ю. Харазішвілі, Є. Дроня з інтегрального оцінювання рівня економічної безпеки України. Їхні дослідження свідчать про перехід окреслених проблем до практичного вирішення. Адаптивний підхід розглядається ними як безперервний процес забезпечення належного рівня безпеки в умовах мінливого середовища функціонування [15; 18; 19]. А. Бойко [20] вважає адаптивність однією з основних характеристик стійкості і розглядає її як здатність змінювати параметри та функції при зовнішніх впливах для забезпечення належної діяльності системи із можливою трансформацією.

Адаптивність є принципово важливою якістю будь-якої системи. Значною мірою це пов'язано з тим, що в сучасному світі жодна система не може бути повністю закритою та не відчувати впливу навколишнього середовища. Адаптація — це процес зміни параметрів і структури системи, а можливо, і керуючих впливів на основі поточної інформації з метою досягнення оптимального її стану при початковій невизначеності і мінливих умовах діяльності. Зважаючи на те, що цілеспрямовані зміни є процесами корегування, а стан системи з врахуванням майбутнього є її потенціалом, адаптацію слід розглядати як процес корегування потенціалу та невід'ємну складову його формування, а адаптивне управління як інтегровану складову загальної системи управління на основі тактичних і стратегічних рішень з реалізації процесів його корегування [21, 22].

Адаптивний підхід належить до міждисциплінарних наукових підходів. Він розроблений і застосовується в багатьох сферах суспільного життя, галузях науки: соціології, управлінні, кібернетиці, біології, педагогіці тощо. Застосування адаптивного підходу в сфері цивільного захисту зумовлено перманентними змінами внаслідок загострень в житті суспільства в умовах гібридних загроз. Методи адаптивного управління використовуються у разі необхідності швидкого реагування на різкі зміни зовнішнього середовища для усунення або зменшення несприятливих впливів цих змін. Адаптивний підхід характеризується значною гнучкістю, нетривалим часом управління об'єктом, наявністю ефективного зворотного зв'язку.

У формалізованому вигляді державне управління в мінливому середовищі ускладнюється труднощами визначення умов функціонування об'єкта управління та характеристик самого середовища, що посилюється практичною неможливістю їх точного виміру: відсутністю чіткої обстановки і періодичності процесів у цей період; нерегулярність та ймовірнісний характер прояву наслідків впливу внутрішніх і зовнішніх факторів, їх мінливість;

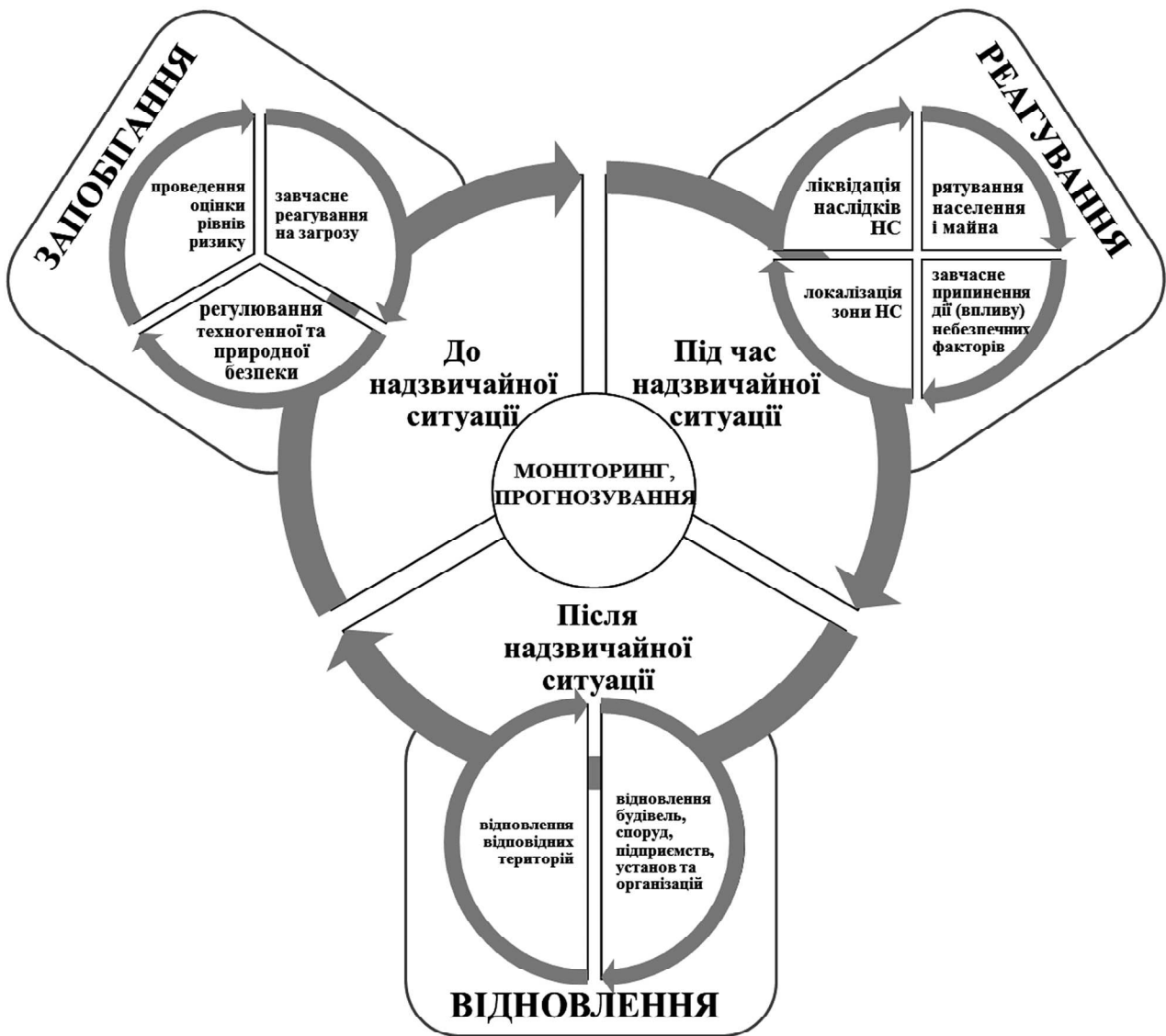
виникнення побічних збурень; неоднозначність критеріїв функціонування об'єктів управління. Використання усереднених показників для здійснення державного управління в таких умовах через постійну зміну як самих об'єктів управління, так і зовнішнього середовища, ускладнюється. Динамічність об'єктів зовнішнього середовища зумовлює необхідність проведення постійного моніторингу і прогнозування поточної ситуації.

Адаптивний підхід передбачає можливість зміни параметрів процесу управління відповідно до зміни характеристик самого процесу. Процес адаптації розуміється як процес внесення змін у функціонування внутрішніх систем і діяльність органів управління, що супроводжують адаптивну реакцію. При цьому кожен момент часу функціонування об'єкта управління оцінюються значення їх параметрів за даними вихідних і вхідних змінних. Мета адаптивного підходу — забезпечити діагностування всіх процесів, що відбуваються всередині системи, дослідити процеси, що виникають ззовні системи і на підставі цього планувати перспективу. Головна задача адаптивного підходу — підтримка внутрішньої стабільності системи в умовах мінливого зовнішнього середовища, що забезпечується, насамперед, за рахунок управлінських нововведень. Важливою задачею адаптивного підходу є забезпечення реакції на дію зовнішніх чинників, скорочення часу стратегічної реакції, постійне вдосконалення форм і методів реагування.

Адаптивний підхід до управління єдиною державною системою цивільного захисту в умовах гібридних загроз забезпечує вибір оптимального способу управління, за якого зберігаються незмінними цільові показники, а поточні, за наявності відхилень, можуть бути скориговані. Таким чином, адаптивний підхід передбачає пристосування єдиної державної системи цивільного захисту до змін зовнішнього середовища з можливим корегуванням оперативних цілей, завдань і планів залежно від ситуації, що складається, для досягнення і постійного підтримання бажаного рівня безпечної життєдіяльності населення.

Окреслюючи потребу постійної готовності єдиної державної системи цивільного захисту до захисту цивільного населення від негативного впливу наслідків надзвичайних ситуацій в мінливих умовах функціонування, що має відбиватися в розширенні її власних адаптивних можливостей формувати й реалізовувати адекватні ситуаційні управлінські рішення шляхом упровадження адаптивного управління діяльністю, актуальною залишається проблема ефективної протидії реальним і потенційним природним і техногенним загрозам, зниження ризиків їх виникнення на основі моделювання ефективних механізмів. В умовах багатовимірності гібридних загроз пропонується застосувати адаптивний підхід, побудований за триступеневим принципом управління єдиною державною системою цивільного захисту, що дасть змогу отримати відповідні якісні зміни для забезпечення безпеки цивільного населення. З метою реалізації адаптивного підходу, заснованого на реагуванні щодо ризиків, основні процедури забезпечення безпеки мають бути безперервними.

Щоб забезпечити насправді адаптивну і засновану на оцінці ризику відповідь на сучасні загрози, ядром процесу захисту цивільного населення має бути



**Рис. 2. Адаптивний підхід до управління єдиною державною системою цивільного захисту в умовах військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту в Україні**

Джерело: розроблено автором.

моніторинг і прогнозування, які постійно аналізуються з метою виявлення загроз, вироблення рекомендацій для прийняття органами влади необхідних управлінських рішень. Постійний моніторинг та прогнозування для оперативного оцінювання поточного стану справ є основою адаптивного підходу із забезпечення безпеки цивільного населення, що трансформується в активний, максимально охоплюваний рівень взаємодії суб'єктів забезпечення цивільного захисту, які мають стати гарантією безперервності прийняття управлінських рішень, незалежно від надзвичайної ситуації, що настає під час гібридного протистояння (див. рис. 2).

Пошук шляхів підвищення ефективності управління в умовах гібридних загроз варто вести з урахуванням адаптації законодавства у сфері цивільного захисту. Кризові явища та антикризові заходи держави мають супроводжуватись оновленням компетенцій органів управління цивільного захисту та інновацізацією їх організаційно-правових відносин.

Підсумовуючи викладене слід зазначити, що застосування адаптивного підходу до управління єдиною державною системою цивільного захисту сприятиме пошуку прихованих резервів з нівелювання потенційних втрат і одержання "недоотриманих переваг", на основі яких генеруються ефективні управлінські рішення, спрямовані на розв'язання проблемних (реальних і потенційних) ситуацій. Зазначене дозволить єдиній державній системі цивільного захисту одержувати пріоритети за рахунок розширення можливостей для передбачення появи надзвичайних ситуацій, які загрожують цивільному населенню, та їх вчасного усунення або уникнення.

### **ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Стало очевидним, що з початку російської агресії проти України безпекова ситуація кардинально змінилася. Ці зміни можуть виявитися більш глобальними і доленосними в пошуку відповідей на нові, несподівані безпекові виклики. Питання захисту цивільного насе-

лення, територій, об'єктів інфраструктури, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, що виникли під час воєнних дій або внаслідок таких дій, не втрачають своєї значимості. Надзвичайні ситуації можуть посилити дестабілізацію безпекової сфери як в державі, так і в окремих адміністративних територіях. Хоча характер цих загроз не є військовим, вони можуть ускладнювати впливи на цивільне населення, мати довгострокові негативні економічні та соціальні проблеми і наслідки. Ймовірність таких загроз та масштабів їх наслідків важко передбачити, але суб'єктам забезпечення цивільного захисту важливо бути готовим реагувати на реальні і потенційні загрози для цивільного населення в умовах військових і невійськових способів ведення гібридного конфлікту в Україні.

Виходячи з тенденцій, Україна буде використовувати всі можливі засоби для захисту своїх фундаментальних цінностей. Основою для досягнення цілей у гібридному протистоянні є ефективне державне управління в усіх складових національної безпеки, не лише у військовій. Отже, в умовах багатомірності гібридних загроз та необхідності забезпечення безпеки життєдіяльності населення пріоритетним вбачається застосування адаптивного підходу до управління єдиною державною системою цивільного захисту. Його застосування, безпосередньо пов'язане з моніторингом і прогнозуванням надзвичайних ситуацій, дасть змогу суб'єктам забезпечення цивільного захисту набагато швидше реагувати на зміни в умовах гібридних загроз, при цьому дотримуючись співвідношення між внутрішніми можливостями і зовнішніми умовами, які диктуються загрозами, забезпечить прийняття адекватних управлінських рішень для досягнення поставлених цілей щодо захисту цивільного населення.

Подальші дослідження передбачатимуть розробку форм і методів реалізації сформованого у цій роботі адаптивного підходу до управління єдиною державною системою цивільного захисту в умовах гібридних загроз.

#### Література:

1. Asymetria i hybrydowosc — stare armie wobec nowych konfliktow, red. W. Sokola, B. Zapala, Wyd. BBN, Warszawa 2011, s. 4.
2. Лутай В.С. До питання про філософсько-методологічні основи сучасних концепцій глобальної безпеки / В.С. Лутай // Стратегічна панорама. — 2002 — № 3.
3. Hoffman, F.G. Hybrid Warfare and Challenges. // JFQ. — January. — 2009. — № 52. — National Defense University Press.
4. Яворська Г.М. Гібридна війна як дискурсивний конструкт [Електронний ресурс] / Галина Михайлівна Яворська // Стратегічні пріоритети № 4 (41). — 2016. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sppol\\_2016\\_4\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sppol_2016_4_7)
5. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / За заг. ред. В. П. Горбуліна. — К.: НІСД, 2017. — 496 с.
6. Війна Росії проти України перетворюється на глобальну гібридну війну, — Ельченко [Електронний ресурс]. — 2018. — Режим доступу: <http://uazmi.org/news/post/bOhGirE76aVa01vWbUjdym>

7. Chekinov S. G., Bogdanov S. A. 2013. The Nature and Content of a New-Generation War, Military Thought, No. 4 [http://www.eastviewpress.com/Files/MT\\_FROM%20THE%20CURRENT%20ISSUE\\_No.4\\_2013.pdf](http://www.eastviewpress.com/Files/MT_FROM%20THE%20CURRENT%20ISSUE_No.4_2013.pdf)

8. Clark W., Luik J., Ramms E., Shirreff R. Closing NATO's Baltic Gap. Report / International Centre for Defence and Security. — Tallinn, 2016. — P. 8.

9. Лещенко О.Я. Міжнародний досвід трансформації систем цивільного захисту в умовах сучасних воєннополітичних конфліктів [Електронний ресурс] / О.Я. Лещенко // Молодий вчений. — № 8 (48). — 2017. — Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf>

10. В ООН назвали приголомшливу кількість загиблих і поранених від початку конфлікту на Донбасі [Електронний ресурс]. — 2017. — Режим доступу: <https://tsn.ua/ato/v-oon-nazvali-prigolomshlivu-kilkist-zagiblih-i-poraneni-vid-pochatku-konfliktu-na-donbasi-9900-85.html>

11. Схід України може стати ареною масового ураження людей токсичними хімікатами [Електронний ресурс]. — 2017. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=9&Itemid=87&lang=uk](http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=9&Itemid=87&lang=uk)

12. ОБСЄ закликала захистити важливі об'єкти інфраструктури на Донбасі [Електронний ресурс]. — 2017. — Режим доступу: <http://www.theinsider.ua/politics/593595f08e98b/>

13. На окупованому Донбасі без нагляду лишилися радіоактивні матеріали [Електронний ресурс]. — 2016. — Режим доступу: [http://www.dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=212%3A2016-10-11-19-47-10&catid=51%3A2010-10-15-07-16-39&Itemid=89&lang=uk](http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=212%3A2016-10-11-19-47-10&catid=51%3A2010-10-15-07-16-39&Itemid=89&lang=uk)

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" [Електронний ресурс] / Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

15. Вороніна А.В. Формування системи адаптивного стратегічного управління [Електронний ресурс] / А.В. Вороніна, А.С. Зеніна-Біліченко // Глобальні та національні проблеми економіки. — 2016. — Режим доступу: <http://global-national.in.ua/issue-11-2016/19-vipusk-11-cherven-2016-r/2108-voronina-a-v-zenina-bilichenko-a-s-formuvannya-sistemi-adaptivnogo-strategichnogo-upravlinnya-rozvitkom-organizatsiji>

16. Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації [Електронний ресурс] // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 № 47-р — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-%D1%80>

17. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

18. Богданович В.Ю. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави [Електронний ресурс] / В.Ю. Богданович, А.І. Се-



менченко // Стратегічна панорама. — № 2. — 2006. — Режим доступу до ресурсу: [http://www.niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2006\\_2](http://www.niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2006_2)

19. Харазішвілі Ю.М. Адаптивний підхід до визначення стратегічних орієнтирів економічної безпеки України. / Ю.М. Харазішвілі, Є.В. Дронь // Економіка України — 2014. — 5 (630). — С. 20—45.

20. Бойко А.В. Концептуалізація стійкості національної економіки / А.В. Бойко // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. — 2014. — № 1. — С. 5—19. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu\\_2014\\_1\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2014_1_2)

21. Скурихин В.И. Проектирование системы адаптивного управления производством / В.И. Скурихин, В.А. Забродский, Ю.В. Копейченко. — Х., Вища шк., 1984. — 206 с.

22. Токмакова І.В. Теоретико-методологічні основи адаптивного управління підприємствами залізничного транспорту у сучасних умовах / І.В. Токмакова, Н.В. Янченко. — Х.: Укр ДАЗТ, 2013. — 196 с.

References:

1. Sokola, W. and Zapala, B. (2011), *Asymetria i hybrydowosc — stare armie wobec nowych konfliktow* [Asymmetry and hybridism — old armies against new conflicts], Wyd. BBN, Warsaw, Poland.

2. Lutaj, V. S. (2002), "To the question of the philosophical and methodological foundations of modern concepts of global security", *Stratehichna panorama*, vol. 3.

3. Hoffman, F.G. (2009), "Hybrid Warfare and Challenges", *JFQ*, National Defense University Press, vol. 52.

4. Yavors'ka, H. M. (2016), "Hybrid war as a discursive construct", *Stratehichni priorityety*, [Online], vol. 4 (41), available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/spopol\\_2016\\_4\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/spopol_2016_4_7) (Accessed 6 May 2018).

5. Horbulin, V. P. (2016), *Svitova hibrydna vijna: ukrains'kyj front* [World hybrid war: Ukrainian front], NISD, Kyiv, Ukraine.

6. Yel'chenko, V. (2018), "Russia's war against Ukraine is turning into a global hybrid war — Yelchenko", [Online], available at: <http://uazmi.org/news/post/bOhGirE76a-Va01vWbUjdym> (Accessed 6 May 2018).

7. Chekinov, S. G. and Bogdanov S. A. (2013), "The Nature and Content of a New-Generation War, *Military Thought*", vol. 4, Tallinn, p. 8, available at: [http://www.eastviewpress.com/Files/MT\\_FROM%20THE%-20CURRENT%20ISSUE\\_](http://www.eastviewpress.com/Files/MT_FROM%20THE%-20CURRENT%20ISSUE_) (Accessed 6 May 2018).

8. Clark, W. Luik, J. Ramms, E. and Shirreff, R. (2016), *Closing NATO's Baltic Gap*. Repor, International Centre for Defence and Security, Tallinn, Estonia.

9. Leshchenko, A.Y. (2017), "International experience of transformation of civil defense systems in conditions of modern military-political conflicts", *Young Scientist*, vol. 8 (48), available at: <http://molodyvchenu.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf> (Accessed 6 May 2018).

10. Tsn.ua (2017), "The UN has named a terrific number of dead and wounded since the beginning of the conflict in the Donbass", available at: <https://tsn.ua/ato/v-oon-nazvali-prigolomshlivu-kilkist-zagiblih-i-poranenih-vid-pochatku-konfliktu-na-donbasi-990085.html> (Accessed 6 May 2018).

11. Association of Development and Security (2017), "The east of Ukraine can become the scene of the massive destruction of people by toxic chemicals", available at: [http://www.dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=9&Itemid=87&lang=uk](http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=9&Itemid=87&lang=uk) (Accessed 6 May 2018).

12. INSIDER (2017), "The OSCE called for the protection of important infrastructure in the Donbass", available at: <http://www.theinsider.ua/politics/593595f08e98b/> (Accessed 6 May 2018).

13. Association of Development and Security (2017), "In the occupied Donbass, radioactive materials were left unattended", available at: [http://www.dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=212%3A2016-10-11-19-47-10&catid=51%3A2010-10-15-07-16-39&Itemid=89&lang=uk](http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=212%3A2016-10-11-19-47-10&catid=51%3A2010-10-15-07-16-39&Itemid=89&lang=uk) (Accessed 6 May 2018).

14. President of Ukraine (2015), "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 6, 2015 "On the Strategy of National Security of Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 6 May 2018).

15. Voronina, A. V. (2016), "Formation of Adaptive Strategic Management System", available at: <http://global-national.in.ua/issue-11-2016/19-vipusk-11-cherven-2016-r/2108-voronina-a-v-zenina-bilichenko-a-s-formuvannya-sistemi-adaptivnogo-strategichnogo-upravlinnya-rozvitkom-organizatsiji> (Accessed 6 May 2018).

16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "About setting up high-availability and emergency modes", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-%D1%80> (Accessed 6 May 2018).

17. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), "Code of Civil Defense of Ukraine", *Holos Ukrainy*, vol. 220.

18. Bohdanovych, V. Yu. and Semchenko, A. I. (2006), "Approach to the development of theoretical foundations of strategic planning in the field of public administration ensuring the national security of the state", *Stratehichna panorama*, vol. 2, available at: [http://www.niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2006\\_2](http://www.niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2006_2) (Accessed 6 May 2018).

19. Kharazishvili, Yu. M. and Dron', Ye. V. (2014), "Adaptive Approach to Defining Strategic Guidelines for Ukraine's Economic Security", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 5 (630), pp. 20—45.

20. Bojko A. V. (2014), "Conceptualization of the sustainability of the national economy", vol. 1, pp. 5—19, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu\\_2014\\_1\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2014_1_2) (Accessed 6 May 2018).

21. Skurykhyn, V. Y. Zabrodskyj, V. A. and Kopejchenko, Yu. V. (1984), *Proektyrovanye systemy adaptivnoho upravleniya proyzvodstvom* [System design of adaptive production management], *Vyscha shkola*, Kharkiv, Ukraine.

22. Tokmakova, I. V. and Yanchenko, N. V. (2013), *Teoretyko-metodolohichni osnovy adaptivnoho upravlinnia pidpriemstvamy zaliznychnoho transportu u suchasnykh umovakh* [Theoretical and methodological bases of adaptive management of railway transport enterprises in modern conditions], *Ukr DAZT*, Kharkiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 04.05.2018 р.*