

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ МІСЬКОГО
ГОСПОДАРСТВА ІМЕНІ О. М. БЕКЕТОВА

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ І МЕНЕДЖМЕНТУ

КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ І ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Пояснювальна записка
до кваліфікаційної роботи
першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
на тему
**«СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ»**

Виконав: здобувач вищої освіти
4 курсу групи ПУіА 2022-1
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»

Владислав ДОНЧИК
(ім'я та прізвище)

Керівник Христина КАЛАШНІКОВА
(ім'я та прізвище)

Рецензент Тетяна КОЛЯДА
(ім'я та прізвище)

Рецензент Світлана ГАЙДУЧЕНКО
(ім'я та прізвище)

Харків – 2026 року

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ МІСЬКОГО
ГОСПОДАРСТВА ІМЕНІ О. М. БЕКЕТОВА

Навчально-науковий інститут економіки і менеджменту
Кафедра менеджменту і публічного адміністрування
Рівень вищої освіти перший (бакалаврський)
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри
проф. Марина НОВІКОВА

«19» травня 2026 р.

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ ЗДОБУВАЧА ВИЩОЇ ОСВІТИ

Дончика Владислава Олексійовича

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи «Сучасні підходи до удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту»
2. Керівник роботи Калашнікова Христина Ігорівна, к. е. н., доцент затверджені наказом закладу вищої освіти від 19.05.2026 р. № 428-03
Строк подання здобувачем роботи 22.06.2026 р.
3. Вихідні дані до роботи чинне законодавство, матеріали переддипломної практики, періодична спеціальна література, інші джерела.
4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки: Розділ 1. Теоретичні засади системи публічного управління у сфері цивільного захисту. Розділ 2. Аналіз сучасного стану і особливостей системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні. Розділ 3. Стратегічні напрями удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні.
5. Перелік графічного матеріалу: 1. Титульний лист. 2. Актуальність теми, мета, об'єкт, предмет, новизна. 3. Ключові ознаки публічного управління в сфері цивільного захисту. 4. Підсистеми публічного управління у сфері цивільного захисту. 5. Відмінності публічного управління у звичайному та кризовому режимах. 6. Структура публічного управління у сфері цивільного захисту ЄС. 7. Інституційна структура публічного управління України в кризових умовах. 8. Основні принципи здійснення цивільного захисту. 9. Основні завдання системи цивільного захисту. 10. Напрями розвитку

публічного управління в сфері цивільного захисту. 11. Блок-схема розвитку публічного управління в сфері цивільного захисту. 12. Механізм комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління. 13. Інтегративна модель розвитку інституційної спроможності досліджуваної системи. 14. Висновки дослідження відповідно до завдань.

6. Дата видачі завдання 19 травня 2026 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітки
1.	Дослідження основних літературних джерел за темою кваліфікаційної роботи	01.06.2026-06.06.2026	виконано
2.	Розділ 1. Розгляд теоретичних засад системи публічного управління у сфері цивільного захисту	01.06.2026-06.06.2026	виконано
3.	Розділ 2. Аналіз сучасного стану і особливостей системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні	07.06.2026-12.06.2026	виконано
4.	Розділ 3. Стратегічні напрями удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні	13.06.2026-16.06.2026	виконано
5.	Висновки	17.06.2026	виконано
6.	Оформлення графічного матеріалу	18.06.2026	виконано
7.	Оформлення пояснювальної записки	19.06.2026-21.06.2026	виконано
8.	Попередній захист	22.06.2026	виконано
9.	Захист	24-25.06.2026	

Здобувач вищої освіти

(підпис)

Владислав ДОНЧИК

(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

(підпис)

Христина КАЛАШНІКОВА

(прізвище та ініціали)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	9
1.1. Сутність і зміст цивільного захисту як об'єкта системи публічного управління	9
1.2. Концептуальні аспекти дослідження системи публічного управління у сфері цивільного захисту.....	19
1.3. Міжнародні практики забезпечення цивільного захисту в умовах публічного управління	29
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ І ОСОБЛИВОСТЕЙ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	39
2.1. Інституційні аспекти системи публічного управління у сфері цивільного захисту.....	39
2.2. Нормативно-правові особливості системи публічного управління у сфері цивільного захисту	48
2.3. Проблематичні аспекти оцінювання ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту.....	57
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	68
3.1. Методологічні аспекти удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту	68
3.2. Комплексний підхід до оцінювання та моніторингу ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту.....	76
3.3. Прагматичні аспекти забезпечення інституційної спроможності системи публічного управління у сфері цивільного захисту.....	84
ВИСНОВКИ.....	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	95

ВСТУП

В сучасних умовах глобальних потрясінь і викликів особливої актуальності набувають проблеми спроможності системи публічного управління забезпечувати надійний цивільний захист населення, і в цілому держави, від загроз життєдіяльності. Крім масштабних надзвичайних ситуацій природного, техногенного характеру, у наш час, нажаль, стали загрози соціально-політичного характеру, які спричиняють військові агресії. При цьому, здійснюється руйнівний вплив на економіку, інфраструктуру та життєдіяльність суспільства, що спричиняє нагальність впровадження ефективних механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту, зокрема, щодо реагування на надзвичайні ситуації та їх попередження. Для України така проблема є надзвичайно гострою ще й через повномасштабну військову агресію російської держави.

Під ефективністю механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту слід розуміти здатність держави та суспільства протидіяти загрозам; запобігати та зменшувати людські, матеріальні, екологічні втрати; швидко відновлювати гідні умови життєдіяльності на постраждалих територіях; забезпечувати національну безпеку, соціальну стабільність, довіру населення до влади. Також слід враховувати, що через високий рівень невизначеності, обмеженості ресурсів і часу, психологічний тиск та інші чинники надзвичайних ситуацій, традиційні підходи до публічного управління у цій сфері нерідко виявляються неефективними, тому потребують переосмислення і осучаснення. Останнє обумовлює використання інтегрованих інформаційних систем, технологій великих даних, штучного інтелекту, автоматизованих систем моніторингу та раннього попередження загроз, що забезпечують ефективне прогнозування, запобігання та реагування на них.

Усе зазначене вище може бути реалізовано шляхом системного поєднання інституційних реформ системи публічного управління із

розвитком громадянського суспільства та його ефективної взаємодії із державою та бізнесом, оскільки ще має місце недосконала нормативно-правова база, слабка міжвідомча координація, дуже обмежене ресурсне забезпечення, низька культура безпеки у суспільстві.

Теоретичні та прикладні аспекти формування та реалізації публічної політики щодо управління сферою цивільного захисту та, зокрема, в умовах надзвичайних ситуацій, досліджувалися у працях таких вітчизняних науковців, як С. Андреев, В. Богданович, Л. Величко, В. Дзюндзюк, І. Дунаєв, С. Домбровська, В. Михайлов, А. Помаза-Пономаренко, О. Труш, В. Федорчак, В. Шведун та ін., а також зарубіжних дослідників – Т. Драбек, Л. Комфорт, П. Лагадек, Д. Милеті, Р. Перроу, У. Розенталь, К. Тірні та ін.

Попри значну кількість наукових праць, присвячених озвученій проблематиці, ще залишаються недостатньо дослідженими питання комплексного підходу до формування цілісної та ефективної системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні у контексті використання механізмів оцінювання його ефективності, інноваційних технологій антикризового управління, успішного зарубіжного досвіду тощо. Усе вище зазначене підтверджує актуальність теми кваліфікаційної роботи.

Метою дослідження є узагальнення теоретичних засад системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні у звичайному та кризовому режимах управлінської діяльності та визначення стратегічних напрямів її удосконалення, включаючи прагматичні аспекти їх реалізації.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких завдань:

- узагальнити теоретичні засади системи публічного управління у сфері цивільного захисту;
- вивчити міжнародні практики забезпечення цивільного захисту в умовах публічного управління;
- проаналізувати сучасний стан та особливості системи публічного управління у сфері цивільного захисту України;

- визначити пріоритетні напрями удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту;
- дослідити та визначити прагматичні аспекти забезпечення інституційної спроможності системи публічного управління у сфері цивільного захисту.

Об'єктом дослідження є система публічного управління України

Предмет дослідження – сучасні підходи до удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту.

Методи дослідження. Відповідно до мети та поставлених завдань у дослідженні застосовано як загальнонаукові, так і спеціальні методи та підходи, зокрема: системний підхід, методи аналізу та синтезу, індукція й дедукція, порівняння, аналогія, абстрагування, узагальнення, моделювання, метод експертних оцінок. Системний підхід та діалектичний аналіз дозволили всебічно дослідити системний характер процесів публічного управління у сфері цивільного захисту. Методи індукції, порівняння, аналогії й абстрагування сприяли визначенню предмета дослідження та розкриттю сутності відповідних понять і категорій у предметній сфері. За допомогою методів аналізу та синтезу здійснено відбір наукової інформації за темою дослідження та визначено сучасний стан та особливості системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні. Метод узагальнення сприяв вивченню концептуальних підходів до становлення системи публічного управління у сфері цивільного захисту. Визначенню пріоритетних напрямів удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту та прагматичних аспектів їх реалізації сприяв метод моделювання та прогнозування.

Теоретичною базою кваліфікаційного дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених, а емпіричною – нормативно-правові акти України, дані соціологічних опитувань, матеріали науково-практичних конференцій, публікації наукових видань, статистичні матеріали.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки, отримані у результаті дослідження можуть бути корисними на усіх рівнях публічного управління завдяки наведеним прагматичним аспектам щодо зміни ключових суб'єкт-об'єктних відносин і взаємодії в системі публічного управління сферою цивільного захисту в сучасній Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1. Сутність і зміст цивільного захисту як об'єкта системи публічного управління

Грунтовне усвідомлення змісту та особливостей управлінської діяльності у сфері цивільного захисту, особливо в умовах екстремальних надзвичайних ситуацій, істотно підвищує ефективність функціонування системи публічного управління. Водночас варто зауважити, що найбільш поширені підходи до характеристики цієї діяльності базуються на використанні таких категорій, як «управління в умовах надзвичайних ситуацій», «антикризове управління», «кризовий менеджмент». Кожне з цих понять відображає лише окремі сторони відповідного явища і не завжди забезпечує повне розкриття його складної, інтегрованої та міжгалузевої сутності.

У науковій літературі публічне управління у сфері цивільного захисту та в умовах надзвичайних ситуацій трактується через різні концептуальні підходи. Так, його розглядають як цілеспрямовану діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямовану на підготовку і реалізацію управлінських рішень, орієнтованих на попередження потенційних кризових явищ і зниження масштабів їх негативних наслідків [41]. Інше визначення акцентує увагу на ньому як на системі організаційних, правових, фінансових та інших заходів превентивного й реагуючого характеру, спрямованих на недопущення виникнення і поширення надзвичайних ситуацій, обмеження їх наслідків, ліквідацію негативних ефектів, забезпечення захисту населення та територій, надання термінової допомоги постраждалим і відновлення функціонування життєво важливих систем [41]. Окрім того, воно визначається як організуюча діяльність органів

публічної влади, що реалізується через сукупність взаємопов'язаних механізмів та інструментів і забезпечує спрямований вплив на об'єкти управління з метою недопущення виникнення надзвичайних ситуацій, подолання їх наслідків, надання допомоги постраждалим і гарантування безпеки життєдіяльності населення [35]. Деякі науковці підкреслюють, що це також є цілеспрямованим організуючим впливом на суспільні процеси, свідомість і поведінку людей задля створення безпечного середовища існування, яке досягається шляхом запобігання та усунення загроз життю і здоров'ю населення [43].

Зарубіжні дослідники, аналізуючи особливості зазначеної сфери, застосовують поняття «кризове публічне управління» (crisis public management), під яким розуміють специфічний різновид управлінської діяльності, що характеризується ситуативністю організаційних структур і процесів, посиленою централізацією та персоніфікацією прийняття рішень, активною участю політичного керівництва, а також інтенсивним використанням інформаційно-комунікаційних технологій [77]. Такий підхід зумовлений необхідністю швидкої адаптації до динамічних змін середовища та ефективного використання наявних ресурсів і можливостей. Крім того, науковці наголошують на таких характеристиках, як значні масштаби загроз, підвищене емоційне напруження, дефіцит часу для ухвалення рішень, розмитість організаційних меж і розподілу повноважень, а також посилена увага з боку засобів масової інформації [40]. Водночас підкреслюється, що такі умови не лише ускладнюють управлінську діяльність, а й створюють передумови для оновлення та трансформації управлінських інститутів і механізмів [40], а також формування публічної політики, що характеризується невідкладністю, непередбачуваністю та потребою в узгоджених міжвідомчих діях у стислі терміни й за умов обмежених ресурсів [77].

Узагальнення наведених наукових підходів дає змогу виокремити ключові характеристики публічного управління у сфері цивільного захисту та в умовах надзвичайних ситуацій:

- орієнтація на попередження кризових явищ, мінімізацію їх негативних наслідків, ліквідацію надзвичайних ситуацій і відновлення нормального функціонування суспільства;

- забезпечення своєчасного прийняття обґрунтованих управлінських рішень, особливо в умовах високої невизначеності, ризикованості та ресурсних обмежень;

- здатність до гнучкої адаптації суб'єктів управління до швидких змін у критичному середовищі, використання ситуативних підходів і тимчасових організаційних структур;

- активна міжвідомча взаємодія та координація дій усіх суб'єктів управління на основі узгодженої стратегії та чіткої ієрархії;

- визначеність персональної відповідальності керівників за результати антикризових заходів, а також безпосередня участь вищого політичного керівництва держави;

- широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій для ефективної взаємодії із суспільством і засобами масової інформації;

- орієнтація на безперервність управлінських процесів шляхом розроблення планів наступності та використання резервних і дублюючих систем.

З огляду на зазначені характеристики, публічне управління у сфері цивільного захисту та в умовах надзвичайних ситуацій доцільно розглядати як специфічний різновид управлінської діяльності органів публічної влади, спрямований на прогнозування, запобігання, обмеження негативних наслідків і ліквідацію кризових явищ. Його реалізація забезпечується за допомогою спеціалізованих управлінських механізмів, що базуються на принципах адаптивності, ефективної міжвідомчої координації та

безперервності основних управлінських процесів в умовах підвищеної складності та невизначеності.

Безперечно, в умовах екстремальних ситуацій система публічного управління зазнає глибоких трансформацій, що охоплюють зміну цілей, завдань, організаційної побудови, механізмів координації та взаємодії, ресурсного забезпечення, а також підходів до реалізації управлінських функцій [16]. Унаслідок цього вона набуває низки характерних ознак, серед яких варто виокремити такі:

- функціонування в умовах підвищеної суспільної небезпеки, невизначеності, браку часу та обмеженості ресурсів;
- необхідність оперативного ухвалення стратегічно важливих рішень із значними суспільними наслідками;
- зростання рівня відповідальності суб'єктів управління;
- інтенсивна міжвідомча взаємодія та узгодження дій;
- мобілізація значних людських, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів;
- застосування спеціалізованих форм, методів і інструментів управлінського впливу [34].

У сукупності наведені характеристики визначають специфіку організації управлінських процесів і зумовлюють підвищені вимоги до професійної підготовки, компетентності та практичного досвіду керівників і персоналу органів влади.

Ключовою особливістю функціонування системи публічного управління є її діяльність у середовищі суспільної небезпеки, невизначеності, дефіциту часу та ресурсів, що виступають критичними чинниками для прийняття стратегічних рішень. За таких умов, коли інформація є обмеженою або неповною, значно зростає роль управлінського досвіду, інтуїції та професійного чуття керівника. Водночас необхідність ухвалення рішень, що мають вирішальне значення для суспільства, обумовлює підвищені вимоги до їх обґрунтованості та посилення персональної відповідальності управлінців,

оскільки саме від них «залежить життя та здоров'я громадян, рівень матеріальних втрат, можливість швидкого подолання наслідків та відновлення нормальної життєдіяльності» [70]. До категорії таких рішень належать, зокрема, запровадження надзвичайного стану, організація евакуації населення із зон підвищеної небезпеки, тимчасове обмеження окремих прав і свобод громадян, перерозподіл значних фінансових і матеріальних ресурсів. Це вимагає від керівників не лише високого рівня знань та аналітичних здібностей, а й рішучості, готовності діяти в умовах невизначеності та брати на себе відповідальність за наслідки прийнятих рішень. Такий підхід є обґрунтованим, оскільки саме на керівний склад покладається забезпечення безпеки населення, стабільності держави та подолання кризових загроз.

Дослідники також підкреслюють, що «посадові особи мають бути готовими до жорсткого громадського контролю та критики з боку засобів масової інформації. Саме в екстремальних умовах суспільство найбільш гостро реагує на прорахунки та недоліки в роботі органів управління, вимагає від них надзвичайних зусиль та результатів» [28]. У зв'язку з цим особливого значення набувають лідерські якості управлінців, їх здатність до ефективної комунікації та стресостійкість.

Окрему увагу слід приділити міжвідомчій взаємодії, оскільки «масштабні надзвичайні ситуації охоплюють практично всі сфери суспільного життя, що потребує скоординованих дій різних органів і служб (цивільного захисту, підрозділів збройних сил, правоохоронних органів, медичних установ, транспортних служб, енергетичних компаній, волонтерських організацій тощо)» [3]. У цьому контексті створення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій як координаційного органу Кабінету Міністрів України виступає прикладом ефективного налагодження такої взаємодії.

Крім того, у процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечення захисту населення виникає потреба у залученні широкого кола фахівців – рятувальників, медичних працівників, інженерів, психологів – а

також використанні спеціалізованої техніки, обладнання, медикаментів, продовольства та сучасних інформаційно-комунікаційних засобів. За таких обставин фінансові витрати у сфері цивільного захисту можуть досягати значних обсягів, інколи – десятків мільярдів гривень, що потребує перерозподілу ресурсів із інших сфер [1]. Відтак, одним із ключових завдань управлінців є своєчасне визначення реальних потреб, оперативне акумулювання ресурсів і забезпечення їх ефективного та раціонального використання. Це, у свою чергу, передбачає застосування спеціальних форм і методів управління, адже традиційні підходи часто виявляються недостатньо ефективними. Зокрема, йдеться про використання спеціалізованих протоколів реагування, запровадження особливих режимів функціонування, розширення повноважень органів влади, створення тимчасових управлінських структур, а також застосування нетрадиційних каналів комунікації.

Отже, поряд із базовими характеристиками, дослідники виокремлюють додаткові ознаки системи публічного управління у сфері цивільного захисту, які відрізняють її від функціонування у звичайному режимі:

- пріоритетність завдань безпеки над політичними, соціальними та економічними інтересами;
- спрощення адміністративних процедур і зменшення рівня бюрократизації;
- посилення інтенсивності комунікації та обміну інформацією між органами влади;
- підвищення ролі субординації, виконавської дисципліни та контролю за реалізацією управлінських рішень;
- активізація інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення.

Загалом, специфіка публічного управління у сфері цивільного захисту в екстремальних умовах зумовлюється комплексом викликів і загроз, які необхідно враховувати під час формування стратегій і механізмів антикризового управління. Це проявляється у таких ключових аспектах:

- обмеження можливостей застосування стандартних алгоритмів дій через високий рівень невизначеності розвитку подій;
- ухвалення більшості рішень в умовах гострого дефіциту часу та інформації, що підсилює роль інтуїції та імпровізації;
- концентрація владних повноважень і ресурсів у руках вузького кола осіб для забезпечення оперативності управління;
- зростання значущості психологічних чинників управлінської діяльності, зокрема здатності діяти в умовах стресу, брати на себе відповідальність, мотивувати та мобілізувати персонал [18];
- посилення елементів жорсткого, більш авторитарного стилю керівництва та зменшення рівня колегіальності;
- розширення масштабів мобілізації та використання ресурсів;
- зростання ролі та інтенсивності комунікації з громадськістю [41].

Таким чином, у надзвичайних умовах пріоритетного значення набувають завдання, пов'язані із збереженням життя і здоров'я населення, підтриманням громадського порядку, забезпеченням безперебійного функціонування систем життєзабезпечення та мінімізацією матеріальних втрат. Інші функції держави відходять на другий план, а ресурси перерозподіляються на користь сектору безпеки та захисту населення.

За часовими горизонтами планування діяльності публічне управління у сфері цивільного захисту суттєво відрізняється залежно від режиму функціонування – кризового чи штатного. У ситуаціях надзвичайного характеру більшість управлінських рішень приймається в умовах обмеженого часу, без можливості всебічного аналізу альтернатив і глибокого прогнозування довгострокових наслідків. Натомість у звичайному режимі такі рішення ґрунтуються на комплексному техніко-економічному обґрунтуванні, враховують стратегічні пріоритети, довгострокові інтереси розвитку галузей і територій, а також забезпечують збалансованість управлінських підходів.

Західні дослідники також наголошують, що «в умовах надзвичайних ситуацій процеси вироблення і ухвалення рішень значною мірою переміщуються на вищі щаблі державного апарату, зменшується автономія регіональної і місцевої влади, встановлюється жорсткий контроль за виконанням директив центральної влади» [18]. Це свідчить про посилення централізації управлінських процесів у кризових умовах і одночасне обмеження децентралізованих механізмів прийняття рішень.

В українських реаліях у періоди масштабних надзвичайних ситуацій, загроз воєнного характеру або під час запровадження воєнного стану ключові управлінські функції зосереджуються на найвищому рівні державного управління. Зокрема, провідну роль відіграють Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, а також відповідні державні комісії. Водночас у штатному режимі функціонування управлінська вертикаль базується на поєднанні принципів централізації та децентралізації, що передбачає розподіл повноважень між різними рівнями влади та забезпечує їх збалансовану взаємодію.

Окрім цього, в умовах кризи суттєво зростає інтенсивність комунікаційних процесів у системі публічного управління. Надзвичайні ситуації, як правило, супроводжуються підвищеною увагою засобів масової інформації та значним суспільним резонансом, що змушує органи влади активно інформувати населення, пояснювати свої рішення та дії, а також запобігати виникненню панічних настроїв. Для цього використовуються різноманітні комунікаційні інструменти, зокрема екстрені брифінги, пресконференції, офіційні повідомлення у соціальних мережах. У штатних умовах комунікативна діяльність органів влади має більш плановий і менш інтенсивний характер.

Важливою особливістю управління в кризових умовах є також максимальна концентрація фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів з метою їх оперативного перерозподілу відповідно до визначених пріоритетів [18]. У таких ситуаціях формуються спеціальні резервні фонди,

розширюються логістичні можливості, спрощуються та прискорюються процедури закупівель і постачання необхідних ресурсів. На відміну від цього, у штатному режимі управління ресурсами здійснюється на основі попереднього планування та дотримання принципів економічної доцільності, ефективності та раціональності використання ресурсів.

До інших суттєвих характеристик кризового публічного управління у сфері цивільного захисту, які відрізняють його від функціонування у звичайних умовах, дослідники відносять масштабність і багатовекторність завдань, необхідність одночасного врахування інтересів широкого кола стейкхолдерів, активізацію співпраці з недержавними суб'єктами, а також значну залежність управлінських процесів від впливу зовнішнього середовища. Крім того, у кризових умовах домінує реактивна логіка дій, коли рішення приймаються у відповідь на вже наявні виклики, а не виключно на основі довгострокового планування.

Узагальнення наведених положень дозволяє зробити висновок про наявність системних відмінностей між публічним управлінням у звичайному та кризовому режимах за низкою ключових параметрів, що для більшої наочності можуть бути представлені у табл. 1.1.

У наукових дослідженнях виокремлюють низку базових функцій публічного управління, що набувають особливого значення в екстремальних умовах. До них належать:

– прогностично-превентивна, яка спрямована на своєчасне виявлення потенційних загроз, проведення оцінки ризиків та формування комплексу заходів, покликаних запобігти їх реалізації;

– організаційно-регулятивна, що передбачає безпосереднє керівництво процесами реагування, координацію дій усіх залучених суб'єктів і забезпечення узгодженості їх діяльності під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– ресурсно-забезпечувальна, яка полягає у мобілізації та ефективному використанні необхідних людських, матеріально-технічних і фінансових ресурсів для подолання кризових явищ;

– комунікативно-консолідуюча, що охоплює інформування населення, підтримання постійного зв'язку з громадськістю, організацію взаємодії із засобами масової інформації, волонтерськими структурами та міжнародними організаціями;

– стабілізаційно-відновлювальна, орієнтована на відновлення функціонування систем життєзабезпечення, надання допомоги постраждалим, а також подолання соціальних і психологічних наслідків надзвичайних ситуацій.

Таблиця 1.1

Відмінності публічного управління у звичайному та кризовому режимах

Критерій	Звичайний режим	Кризовий режим
Часовий горизонт планування	Довгостроковий, стратегічний	Короткостроковий, тактичний
Пріоритети діяльності	Збалансованість соціальних, економічних, політичних цілей	Домінування безпекових цілей та завдань
Рівень централізації	Оптимальний баланс централізації та децентралізації	Висока централізація, єдиноначальність
Характер прийняття рішень	Колегіальний, з детальним обґрунтуванням	Оперативний, часто на основі неповної інформації
Ресурсне забезпечення	Планове, орієнтоване на економічну ефективність	Екстремне, мобілізаційне, із залученням резервів
Інтенсивність комунікацій	Помірна, переважно формалізована	Висока, з використанням усіх доступних каналів
Психологічне навантаження	Звичайне службове навантаження	Підвищений стрес, емоційна напруга
Регуляторні процедури	Дотримання стандартних бюрократичних вимог	Спрощення та прискорення адміністративних процедур
Форми контролю	Переважно ретроспективний контроль	Посилення оперативного контролю

Отже, публічне управління у сфері цивільного захисту відіграє визначальну роль на всіх стадіях протидії надзвичайним ситуаціям. Рівень ефективності реалізації його функцій безпосередньо впливає на масштаби

людських і матеріальних втрат, швидкість стабілізації обстановки та здатність держави забезпечити належний рівень захисту своїх громадян. Водночас така діяльність ґрунтується на дотриманні низки специфічних принципів, серед яких ключовими є: пріоритетність заходів, спрямованих на збереження життя і здоров'я населення; максимально можливе використання наявних сил і засобів; забезпечення постійної готовності до оперативного реагування; відкритість, прозорість і вільний обмін інформацією; відповідність заходів реагування рівню загроз, їх ефективність і пропорційність; а також персональна відповідальність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за дотримання вимог у сфері цивільного захисту.

Таким чином, сутність і зміст цивільного захисту як об'єкта публічного управління розкриваються через особливості його функціонування як у звичайному, так і в кризовому режимах. Це проявляється через такі критерії, як часові горизонти планування, визначення пріоритетів діяльності, ступінь централізації управління, специфіка прийняття рішень і ресурсного забезпечення, інтенсивність комунікаційних процесів, рівень психологічного навантаження на суб'єктів управління, а також форми і методи контролю. Водночас ключову роль відіграє реалізація зазначених принципів, зокрема орієнтація на збереження життя і здоров'я громадян, ефективне використання ресурсів, підтримання постійної готовності до реагування, забезпечення прозорості та відкритості управлінських процесів, адекватність управлінських рішень характеру загроз і рівень відповідальності посадових осіб за їх виконання.

1.2. Концептуальні аспекти дослідження системи публічного управління у сфері цивільного захисту

Отже, застосування системного підходу до аналізу окресленої у дослідженні проблематики дає змогу розглядати об'єкт як цілісну,

взаємопов'язану систему крізь призму її структури, функціонального наповнення, інтегративних характеристик і взаємодії з зовнішнім середовищем. Такий підхід відкриває можливості для глибокого та всебічного осмислення сутнісних ознак, закономірностей функціонування й еволюції системи публічного управління у сфері цивільного захисту.

Сутність системного підходу полягає у трактуванні об'єкта дослідження як упорядкованої сукупності взаємодіючих елементів, які об'єднані спільною метою та виконують визначені функції. Відтак, публічне управління у сфері цивільного захисту доцільно інтерпретувати як відкриту, динамічну систему, що охоплює низку взаємопов'язаних компонентів – інституційні структури управління, нормативно-правове забезпечення, ресурсну базу, інформаційні потоки тощо. Ці елементи поєднані складною мережею зв'язків і взаємодій. У такому контексті особливого значення набуває комплексний аналіз інституційної архітектури, правових засад функціонування, ресурсного потенціалу, рівня технологічного розвитку та кадрового забезпечення, а також оцінка їх спроможності адекватно реагувати на сучасні виклики у сфері цивільного захисту.

Науковці виокремлюють ключові структурні підсистеми публічного управління у досліджуваній сфері, серед яких:

- підсистема прийняття політико-адміністративних рішень, що включає вищі органи державної влади та колегіальні структури, відповідальні за формування політики у сфері безпеки;
- підсистема організації та координації дій, до якої належать центральні й місцеві органи виконавчої влади, а також спеціалізовані штаби з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- підсистема безпосереднього реагування на загрози, представлена силами цивільного захисту, аварійно-рятувальними формуваннями та іншими оперативними підрозділами;

– підсистема інформаційно-аналітичного забезпечення, що охоплює центри управління в надзвичайних ситуаціях, системи моніторингу та прогнозування ризиків [41].

Наведена класифікація підсистем свідчить про комплексність і міждисциплінарність публічного управління у сфері цивільного захисту, яке функціонує у тісному взаємозв'язку із зовнішнім середовищем. На нього впливають різноманітні чинники – природні катаклізми, техногенні аварії, соціальні конфлікти, економічні кризи, епідемії тощо. Саме ці фактори формують надзвичайні ситуації, які стають своєрідним випробуванням для системи публічного управління щодо її стійкості, адаптивності та здатності зберігати ключові функції і структурні зв'язки задля забезпечення безпеки суспільства. У таких умовах особливо актуальним стає пошук ефективних моделей забезпечення системної «міцності», орієнтованих на попередження загроз, мінімізацію їх негативного впливу, використання криз як можливостей для колективного навчання та підвищення соціальної резильєнтності, а також дослідження інтегральних характеристик інституційної, правової, ресурсної та інформаційної підсистем.

До інтегральних властивостей зазначених підсистем відносять вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні) зв'язки між органами влади різних рівнів, а також механізми їх взаємодії з неурядовими організаціями, волонтерськими ініціативами та міжнародними партнерами. Така взаємодія сприяє консолідації ресурсів і потенціалу різних суб'єктів для досягнення спільних цілей у сфері цивільного захисту [36].

У цьому контексті особливо важливим є чітке розмежування функціональних обов'язків органів влади в умовах надзвичайних ситуацій. Йдеться про здійснення оцінювання ризиків, ухвалення оперативних управлінських рішень, своєчасне інформування населення, організацію рятувальних операцій, проведення евакуаційних заходів, підтримання функціонування систем життєзабезпечення, відновлення інфраструктури та надання гуманітарної допомоги [6]. Ефективне виконання цих функцій

безпосередньо впливає на зменшення людських, матеріальних і екологічних втрат.

У динамічному аспекті закономірності функціонування та механізми публічного управління у сфері цивільного захисту зазнають трансформацій під впливом змін у безпековому середовищі. У процесі такої трансформації накопичується практичний досвід, знання і навички, що сприяє вдосконаленню організаційної структури та процедур управління, їх адаптації до більш складних викликів і формуванню ефективніших моделей та практик. Іншими словами, системний характер публічного управління у сфері цивільного захисту, особливо в умовах надзвичайних ситуацій, створює широкі можливості для його дослідження за різними аналітичними напрямками, зокрема:

- структурним, що передбачає аналіз елементів системи та їх взаємозв'язків;
- функціональним, орієнтованим на вивчення процесів і форм управлінської діяльності;
- інтегративним, який дозволяє виявляти нові властивості, що виникають у результаті взаємодії елементів;
- еволюційним, спрямованим на дослідження динаміки змін системи та її середовища;
- комплексним, що забезпечує врахування максимально широкого спектра чинників впливу.

Узагальнення зазначених аспектів формує концептуальну основу для встановлення причинно-наслідкових зв'язків у системі публічного управління, визначення тенденцій її розвитку, а також аналізу взаємодії та взаємовпливу її підсистем, що має вирішальне значення для забезпечення ефективності її функціонування, особливо в екстремальних умовах.

Водночас у сучасній теорії публічного управління все більшого значення набуває синергетичний підхід, який дозволяє розглядати управлінські процеси крізь призму самоорганізації, нелінійності розвитку,

взаємодії хаосу та порядку. Такий підхід сприяє глибшому розумінню складної та динамічної природи системи управління, її здатності адаптуватися і трансформуватися у відповідь на швидкі зміни безпекового середовища, а також розкриває потенціал для формування інноваційних управлінських рішень і практик.

Згідно з науковими підходами, «самоорганізація» означає спонтанне виникнення впорядкованих структур і моделей поведінки з хаотичних процесів без прямого зовнішнього впливу [10]. Практика надзвичайних ситуацій підтверджує це положення: у критичних умовах традиційні управлінські зв'язки можуть втрачати ефективність, натомість формуються неформальні мережі взаємодії, ситуативні центри прийняття рішень, саморганізовані громадські ініціативи, які демонструють високу результативність у протидії загрозам. За таких обставин ключовим завданням державних інституцій стає інтеграція цих процесів у загальну систему антикризового управління, раціональне використання їх потенціалу та спрямування на досягнення спільних цілей.

У цьому контексті важливим науковим завданням є виявлення факторів, що стимулюють процеси самоорганізації в умовах невизначеності та хаосу. До таких чинників належать інтенсивний обмін інформацією між елементами системи, розвинені горизонтальні комунікації, спільність ціннісних орієнтацій і цілей, а також атмосфера довіри та взаємної підтримки [10]. Відповідно, формування сприятливого середовища для реалізації цих чинників є необхідною умовою підвищення адаптивності та стійкості суспільства до екстремальних викликів.

Як підкреслюють дослідники, феномен «керованого хаосу» може виступати джерелом інноваційного розвитку, сприяти розкриттю творчого потенціалу, подоланню бюрократичних обмежень і стереотипів. Водночас важливо забезпечити збереження базових функцій держави та стабільність суспільних систем, що дозволяє ефективно поєднувати елементи порядку та гнучкості в умовах сучасних викликів.

Нелінійна природа синергетичних процесів, що проявляється в критичних режимах функціонування системи публічного управління у сфері цивільного захисту, створює передумови для свідомого формування так званих «вікон можливостей». Саме в такі періоди відкриваються умови для позитивних трансформацій, подолання інституційної інерції та опору змінам, а також для впровадження нових підходів до управління. У цьому контексті особливого значення набуває «концепція параметрів порядку», під якою розуміють ключові змінні, що визначають закономірності колективної поведінки елементів складних систем і виконують роль своєрідних «керуючих імпульсів» [18]. До таких параметрів можуть належати базові цінності безпеки і розвитку, стратегічні пріоритети державної політики, механізми розподілу ресурсів, а також моделі комунікації між владою та суспільством. Саме вони здатні визначати траєкторію розвитку держави навіть в умовах високої невизначеності за умови дотримання «принципу підпорядкування, відповідно до якого поведінка окремих елементів системи значною мірою визначається параметрами вищого рівня» [4].

Зазначений принцип є особливо актуальним для публічного управління в кризових умовах, коли різні соціальні актори об'єднують свої зусилля для досягнення спільних цілей. Це відбувається завдяки цілеспрямованій державній політиці, налагодженим комунікаціям і ефективному ресурсному забезпеченню, що виступають формами «м'якого» управлінського впливу, альтернативного жорстким директивним методам.

Ефективність застосування синергетичних підходів до розвитку системи публічного управління у сфері цивільного захисту значною мірою залежить від урахування конкретного контексту її функціонування, тобто унікального поєднання обставин і впливових чинників. Такий підхід дозволяє враховувати складність і динамічність середовища прийняття управлінських рішень, а також ідентифікувати ситуаційні змінні, що лежать в основі «розуміння надзвичайної ситуації як унікального поєднання просторово-часових, суб'єктно-об'єктних і причинно-наслідкових обставин, які

формують специфічний контекст функціонування системи публічного управління» [18]. Кожна надзвичайна ситуація характеризується власним набором загроз і викликів, масштабом ризиків, рівнем невизначеності, обмеженістю часу, кількістю залучених стейкхолдерів, ресурсними можливостями, що визначає зміст, інструменти і результати антикризового управління. Відповідно, ключового значення набуває «оперативна ідентифікація основних ситуаційних параметрів, гнучка адаптація управлінських інструментів до змінних умов та інтуїтивний пошук нестандартних рішень» [43], що підвищує значущість аналітичних здібностей управлінців, їх уміння структурувати інформацію та інтегрувати різноманітні дані для формування цілісного бачення ситуації.

З огляду на це, у процесі прийняття управлінських рішень необхідно враховувати не лише кінцеві результати, а й специфіку вихідних параметрів ситуації, а також рівень креативності управлінців у використанні доступних ресурсів і можливостей. Важливим стає забезпечення балансу між «об'єктивними» і «суб'єктивними» складовими кожної конкретної ситуації, що виступає підґрунтям для формування адекватних політико-управлінських рішень у контексті «інтерпретації ризиків, моделей індивідуальної та колективної поведінки, психологічних реакцій на стрес, політичних пріоритетів і управлінських традицій» [36].

В умовах рідкісних, нетипових і важко прогнозованих ситуацій, до яких система публічного управління не має наперед підготовлених механізмів реагування, особливої ваги набувають такі характеристики, як інституційна пам'ять, здатність до адаптації, креативність і спроможність до генерації нових підходів і практик. Саме вони визначають концептуальне наповнення цілей, завдань, принципів і результатів управлінської діяльності.

Додатково ці положення можуть бути обґрунтовані через використання науково-практичних моделей управлінської діяльності у сфері цивільного захисту, які відображають структуру системи, її функції, механізми прийняття рішень і характер взаємодії між її елементами. Такі моделі

дозволяють створювати спрощені аналоги реальних управлінських систем, досліджувати їх властивості та прогнозувати їх поведінку в різних умовах.

У межах теорії публічного управління застосовуються різні підходи до моделювання, зокрема процесне, імітаційне та мережеве. Водночас найбільш поширеним є структурно-функціональний підхід, який орієнтований на визначення ключових компонентів системи управління та характеру взаємозв'язків між ними [77]. Саме структурно-функціональні моделі дають змогу ідентифікувати основні підсистеми публічного управління у сфері цивільного захисту, визначити їх функції та встановити механізми їх інтеграції в єдину систему.

У межах таких моделей центральне місце займає організаційна складова, що охоплює сукупність відповідних інституцій, розподіл їх повноважень за ієрархічними рівнями, а також механізми горизонтальної координації їх діяльності [41]. Прикладом подібної моделі може слугувати організаційна структура Державної служби з надзвичайних ситуацій України.

На відміну від цього, процесне моделювання зосереджується на аналізі послідовності управлінських дій, руху ресурсів та інформаційних потоків, а також оцінці ефективності на кожному етапі реалізації управлінських рішень. Прикладом можуть бути алгоритми ухвалення рішень щодо запровадження режиму надзвичайної ситуації, організації оповіщення населення, розгортання сил і засобів, проведення евакуаційних заходів, надання медичної та гуманітарної допомоги [24].

Імітаційне моделювання передбачає використання спеціалізованого програмного забезпечення для відтворення динаміки функціонування управлінських систем з урахуванням впливу внутрішніх і зовнішніх факторів. Це дає змогу прогнозувати розвиток надзвичайних ситуацій залежно від їх масштабів, інтенсивності, швидкості поширення, особливостей території та щільності населення [77].

Своєю чергою, мережеві моделі публічного управління орієнтовані на дослідження як формальних, так і неформальних зв'язків між учасниками

антикризових процесів. Вони дозволяють виявляти реальні центри впливу, оцінювати потенціал колективних дій і формувати узгоджені інноваційні рішення складних управлінських проблем. Зокрема, методи мережевого аналізу активно застосовуються для картографування міжвідомчих комунікацій, логістичних систем постачання гуманітарної допомоги, а також експертних мереж у сфері цивільної безпеки [77].

Узагальнюючи, застосування різноманітних моделей відкриває значний потенціал для вдосконалення як теоретичних засад, так і практичних механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту. Це зумовлено тим, що моделювання дозволяє глибше зрозуміти логіку побудови та функціонування антикризового менеджменту, виявити закономірності його організації, оцінити ефективність і функціональність окремих елементів системи, а також обґрунтувати оптимальні варіанти інституційної архітектури. Крім того, важливим аспектом є впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і автоматизованих систем підтримки прийняття управлінських рішень, що сприяє підвищенню якості реагування на надзвичайні ситуації та удосконаленню підготовки фахівців у сфері цивільного захисту.

Разом із тим, дослідження публічного управління у зазначеній сфері, особливо в умовах екстремальних ситуацій, неможливе без залучення спеціалізованих знань, практичного досвіду та інтуїтивних оцінок експертів, які безпосередньо працюють у відповідній предметній галузі. Саме експертні судження відіграють ключову роль у швидкому діагностуванні ситуації, прогнозуванні її розвитку та обґрунтуванні управлінських рішень. Більше того, «експертні оцінки дають змогу ідентифікувати й систематизувати основні виклики та загрози, встановлювати причинно-наслідкові зв'язки між ними, здійснювати класифікацію ситуацій; визначати сильні та слабкі сторони управлінських механізмів, виявляти інституційні, правові та ресурсні обмеження; оцінювати ефективність планів реагування, достатність

ресурсного забезпечення, раціональність розподілу функцій і повноважень» [42].

Водночас науковці звертають увагу на певні обмеження експертного оцінювання у дослідженні публічного управління в цій сфері. Зокрема, «суб'єктивність експертних суджень може зумовлюватися впливом особистісних цінностей, стереотипів або групових інтересів. З метою мінімізації таких викривлень необхідно здійснювати ретельний відбір експертів із урахуванням їхньої незалежності, застосовувати чіткі та зрозумілі критерії оцінювання, забезпечувати анонімність висловлювань, формувати атмосферу довіри та відкритості» [17]. Крім того, експертні оцінки повинні мати динамічний характер, тобто регулярно оновлюватися й уточнюватися відповідно до змін оперативної обстановки.

Отже, концептуальні засади дослідження системи публічного управління у сфері цивільного захисту формуються на основі поєднання кількох ключових підходів. По-перше, це системний підхід, який дозволяє розглядати об'єкт як сукупність взаємопов'язаних елементів, що функціонують у межах цілісної структури та виконують визначені функції. По-друге, синергетичний підхід, який орієнтує на аналіз управлінських процесів через призму самоорганізації, нелінійності розвитку, взаємодії хаосу та порядку, що забезпечує глибше розуміння складної, динамічної природи системи, її здатності до адаптації та трансформації в умовах змінного безпекового середовища, а також створює передумови для подолання інституційної інерції та стимулювання інноваційних змін. По-третє, важливе місце займають різні підходи до моделювання – процесне, імітаційне та мережеве, серед яких провідну роль відіграє структурно-функціональне моделювання, орієнтоване на ідентифікацію базових компонентів системи управління та встановлення зв'язків між ними. Нарешті, суттєвим доповненням виступають технології експертного оцінювання, що забезпечують можливість оперативного аналізу ситуацій, прогнозування їх розвитку та прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Таким чином, інтеграція зазначених підходів створює цілісну методологічну основу для дослідження та вдосконалення публічного управління у сфері цивільного захисту, що є особливо важливим в умовах зростання складності сучасних викликів і загроз.

1.3. Міжнародні практики забезпечення цивільного захисту в умовах публічного управління

Питання забезпечення результативного публічного управління у сфері цивільного захисту, зокрема в умовах надзвичайних ситуацій, залишається одним із ключових для більшості держав світу, які стикаються з різноманітними викликами природного, техногенного та антропогенного походження. Попри відмінності у національних моделях організації цієї сфери та специфіку управлінських практик, на сучасному етапі простежуються спільні тенденції її розвитку, а також певні характерні особливості, які для більшої наочності систематизовано в табл. 1.2.

Однією з провідних тенденцій є посилення міжнародної взаємодії та обміну досвідом у сфері управління ризиками і реагування на надзвичайні ситуації. Це зумовлено процесами глобалізації та зростаючою взаємозалежністю держав, оскільки сучасні надзвичайні ситуації дедалі частіше набувають транскордонного характеру та потребують узгоджених дій на міждержавному рівні. У зв'язку з цим активізується діяльність, спрямована на формування спільних стандартів, уніфікованих протоколів і механізмів управління в умовах криз, а також на поширення передових практик, інноваційних підходів і сучасних технологій реагування.

Накопичений досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій у державах-членах Європейського Союзу значною мірою сформувався під впливом регулярних природних і техногенних катаклізмів (повеней, землетрусів, масштабних лісових пожеж, промислових аварій тощо).

Таблиця 1.2

**Порівняльний аналіз моделей публічного управління в умовах
надзвичайних ситуацій у різних країнах**

Країна	Інституційна структура	Ключові особливості	Фінансування	Недержавні учасники
Країни-члени Європейського Союзу	Координаційний центр реагування, Система цивільного захисту,	Запобігання ризикам, багаторівнева координація, надання допомоги	Комбіноване (національні бюджети + фонди)	Неурядові організації, волонтери, приватний сектор
Сполучені Штати Америки	Федеральне агентство (FEMA), штатні агенції, місцеві служби	Чіткий розподіл повноважень, розвинена система навчання, стратегічні резерви	Федеральні, штатні та місцеві бюджети, страхові фонди	Американський Червоний Хрест, волонтерські організації, бізнес-структури
Японія	Центральна спеціалізована рада, префектурні та муніципальні органи	Децентралізація, активне залучення громад, передові технології моніторингу	Централізоване бюджетне фінансування з резервним фондом	Професійні пожежні команди, волонтери, корпоративний сектор
Австралія	Агентство з управління НС, штатні і територіальні органи	Розбудова стійкості громад, розвинені системи раннього попередження	Комбіноване (федеральне, штатне, місцеве)	Програми «Готові громади», «Партнерство для стійких громад»
Канада	Урядовий операційний центр, провінційні агенції	Субсидіарність, відповідальність, партнерство	Федеральний, провінційний та муніципальний бюджети	Програма партнерства з критичною інфраструктурою
Ізраїль	Розвинена система цивільної оборони		Командування тилу Збройних сил	Інтеграція цивільного захисту та військових структур
Україна	ДСНС, Міжвідомчі комісії з питань ТЕБ та НС, місцеві органи влади	Поєднання територіального та функціонального принципів		Централізована координація

Саме це стало підґрунтям для формування дієвої системи управління, яка базується на чіткому розмежуванні компетенцій між різними рівнями

влади, ефективній координації діяльності відповідних служб і відомств, а також активному залученні інститутів громадянського суспільства до процесів реагування та подолання наслідків надзвичайних ситуацій [24].

Важливим елементом цієї системи є функціонування Координаційного центру реагування на надзвичайні ситуації (Emergency Response Coordination Centre), який забезпечує безперервний моніторинг ситуації, обмін інформацією між державами-членами та координацію їхніх дій у разі виникнення кризових подій [24]. Діяльність центру передбачає тісну взаємодію з національними органами цивільного захисту, а також з іншими європейськими структурами та міжнародними організаціями, зокрема ООН і НАТО. До його функцій належить збір і аналітична обробка інформації щодо розвитку надзвичайних ситуацій, надання експертної підтримки органам влади, координація міжнародної допомоги постраждалим країнам, а також організація регулярних навчань і тренувань для підвищення готовності персоналу служб цивільного захисту держав ЄС.

Крім того, у межах Європейського Союзу діє Механізм цивільного захисту (EU Civil Protection Mechanism), який забезпечує оперативне залучення ресурсів інших держав у випадках масштабних надзвичайних ситуацій, коли національних можливостей окремої країни недостатньо для ефективного реагування [74]. Практика його застосування засвідчила ефективність під час ліквідації наслідків землетрусів в Італії та Албанії, масштабних лісових пожеж у Греції та Португалії, а також повеней у країнах Центральної Європи, забезпечуючи швидке направлення рятувальних підрозділів, експертів, спеціалізованого обладнання та гуманітарної допомоги.

Завдяки цьому механізму держави-члени Європейського Союзу отримують доступ до значних ресурсів і експертного потенціалу, що сприяє не лише ефективному реагуванню на кризові події, але й їх попередженню та зниженню ризиків у межах реалізації Стратегії зі зниження ризику катастроф на 2021–2030 роки (EU strategy on disaster risk reduction 2021–2030).

Зазначена стратегія «охоплює комплекс заходів, спрямованих на зменшення вразливості громад і критичної інфраструктури до природних і техногенних загроз, підвищення рівня готовності до надзвичайних ситуацій, удосконалення систем раннього попередження та прогнозування ризиків» [75], і є логічним продовженням попередніх ініціатив з урахуванням нових глобальних викликів. Її реалізація здійснюється, зокрема, через такі програми та проекти, орієнтовані на підвищення стійкості громад:

- European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT) – цифрова платформа, що акумулює інформаційні ресурси та практичні інструменти для зниження кліматичних ризиків у Європі (бази даних, картографічні матеріали, інструменти оцінки вразливості та ризиків), з метою підтримки прийняття управлінських рішень у сфері кліматичної політики на різних рівнях;

- Copernicus Emergency Management Service – програма супутникового моніторингу, що використовує технології дистанційного зондування Землі для оперативного відстеження розвитку надзвичайних ситуацій (повеней, пожеж, землетрусів, зсувів тощо), забезпечуючи можливість аналізу їх динаміки в режимі реального часу, оцінки завданих збитків і планування заходів з ліквідації наслідків та відновлення постраждалих територій.

Зазначена програма виступає важливим інструментом міжнародної взаємодії у сфері зниження ризиків катастроф, оскільки її сервіси надаються безоплатно для використання всіма країнами світу.

Водночас кожна держава-член Європейського Союзу формує власну модель публічного управління у сфері цивільного захисту з урахуванням специфіки національних ризиків і загроз. Так, у Нідерландах створено комплексну систему захисту від повеней, яка включає розгалужену мережу дамб та гідротехнічних споруд, а також сучасні системи прогнозування і попередження, що функціонують під управлінням відомства Rijkswaterstaat у тісній взаємодії з регіональними та місцевими органами влади і громадськістю. В Італії пріоритет надається розвитку сейсмостійкого

будівництва та підвищенню обізнаності населення щодо правил поведінки під час землетрусів, що реалізується під керівництвом Департаменту цивільного захисту Італії через системні інформаційні кампанії та навчання. У Греції та Іспанії основна увага приділяється попередженню лісових пожеж, моніторингу стану лісових масивів і розвитку протипожежної інфраструктури із залученням супутникових технологій, безпілотних літальних апаратів і наземних сенсорів, а також активною участю добровольчих формувань у реагуванні та просвітницькій роботі з населенням.

Сполучені Штати Америки, у свою чергу, володіють однією з найбільш розвинених систем публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій у світі. Це пояснюється значною територією країни, різноманітністю кліматичних умов, високою урбанізацією, розвиненою інфраструктурою та регулярністю виникнення природних катастроф, таких як урагани, торнадо, повені, пожежі та землетруси [76].

Ключову роль у цій системі відіграє Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями (Federal Emergency Management Agency), яке входить до складу Департаменту внутрішньої безпеки США та здійснює координацію зусиль із федеральними, регіональними та місцевими органами влади. Агентство розробляє основні стратегічні документи, зокрема Національний план реагування (National Response Framework) і Національний план відновлення після катастроф (National Disaster Recovery Framework), які визначають ролі, функції та механізми взаємодії між усіма учасниками процесу реагування. Крім того, FEMA відповідає за проведення навчань і тренувань для служб екстреного реагування, управління ресурсами через Disaster Relief Fund, залучення волонтерських і благодійних організацій (зокрема Американського Червоного Хреста), а також використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для інформування населення та координації дій.

У межах реалізації Національної стратегії адаптації до змін клімату (National Climate Adaptation Strategy) система публічного управління США активно взаємодіє з іншими державними структурами, штатами та громадами щодо впровадження заходів зі зниження кліматичних ризиків, зокрема шляхом підвищення стійкості інфраструктури, розвитку систем раннього попередження, картографування зон ризику [76], а також реагування на загрози антропогенного характеру, включаючи тероризм.

Особлива увага приділяється розвитку потенціалу місцевих громад у сфері цивільного захисту. Це реалізується через такі ініціативи, як програма «Готові громади» (Ready Communities), яка надає методичну та технічну підтримку у розробці локальних планів реагування, а також програма партнерства з приватним сектором (Private Sector Partnership Program), що стимулює бізнес до участі у забезпеченні стійкості та готовності до надзвичайних ситуацій.

Отже, система публічного управління у сфері цивільного захисту, зокрема в умовах надзвичайних ситуацій у США, ґрунтується на чітко структурованому розподілі компетенцій між різними рівнями державної влади, активному залученні недержавних акторів, широкому використанні сучасних технологічних рішень, а також на інтеграції зусиль державного, приватного секторів і громадянського суспільства.

Подібні підходи характерні й для Японії, де сформовано унікальну модель управління в умовах надзвичайних ситуацій (землетруси, цунамі, тайфуни, вулканічна активність тощо), орієнтовану на максимальну готовність суспільства до реагування та забезпечення його стійкості. В основі цієї моделі лежать принципи децентралізації, широкої участі населення, а також активного впровадження інноваційних технологій для моніторингу, раннього попередження та ліквідації наслідків кризових подій.

Ключовим інституційним елементом японської системи є Центральна рада з управління ліквідацією наслідків катастроф (Central Disaster Management Council), яку очолює прем'єр-міністр країни. До її складу

входять керівники основних міністерств і відомств, а також провідні експерти у сфері кризового управління. Рада відповідає за формування та реалізацію Базового плану управління ліквідацією наслідків катастроф (Basic Disaster Management Plan), який визначає загальнонаціональні підходи до запобігання ризикам, підвищення готовності, реагування та відновлення після надзвичайних ситуацій.

Характерною особливістю японської моделі є значна децентралізація повноважень і ресурсів, які передані на рівень префектур і муніципалітетів. Саме місцева влада розробляє власні плани реагування з урахуванням локальних ризиків і специфіки територій. Вона також організовує навчання населення з питань цивільного захисту, забезпечує функціонування систем раннього попередження, здійснює евакуаційні заходи та координує надання екстреної допомоги. Важливу роль у цьому процесі відіграють «професійні пожежні команди» (shobō dan), які проходять спеціалізовану підготовку для реагування на різні типи надзвичайних ситуацій (землетруси, повені, зсуви, промислові аварії тощо), оснащені сучасною технікою та здатні оперативно розгортати польові штаби, проводити рятувальні операції та надавати медичну допомогу постраждалим» [21].

Суттєвою підтримкою для таких структур виступають численні волонтерські організації, зокрема групи типу «Сакура», які залучаються до пошуку зниклих осіб, розчищення завалів, відновлення інфраструктури та надання гуманітарної допомоги. Це сприяє формуванню високого рівня соціальної згуртованості та підвищенню стійкості суспільства до кризових ситуацій. Важливою складовою є також системна підготовка населення: школярі та студенти проходять обов'язкові курси з безпеки життєдіяльності та поведінки в екстремальних умовах.

Ключову роль у системі оповіщення та інформаційного забезпечення відіграє Японське метеорологічне агентство (Japan Meteorological Agency), яке здійснює моніторинг і прогнозування небезпечних природних явищ (тайфунів, сильних опадів, снігопадів тощо). Його діяльність базується на

використанні високотехнологічних засобів спостереження, включаючи метеорологічні супутники, радари та автоматизовані станції збору даних.

Одним із пріоритетних стратегічних напрямів Японії є підвищення сейсмостійкості будівель і критичної інфраструктури, включно з атомними електростанціями. Це реалізується через посилення будівельних норм і стандартів, застосування інноваційних сейсмостійких матеріалів і конструкцій, а також модернізацію існуючих споруд шляхом підсилення фундаментів, встановлення елементів жорсткості та оновлення інженерних комунікацій.

В Австралії система управління надзвичайними ситуаціями базується на концепції «всеохоплюючого підходу» (comprehensive approach), яка передбачає інтегровану взаємодію між усіма рівнями влади, відомствами, приватним сектором і громадянським суспільством. Координацію цієї системи здійснює Австралійське агентство з управління надзвичайними ситуаціями (Emergency Management Australia), що входить до складу Міністерства внутрішніх справ.

Агентство відповідає за формування національної політики у сфері управління ризиками катастроф, координацію міжвідомчої взаємодії, а також надання ресурсної та експертної підтримки місцевим громадам. Важливим інструментом є Австралійська міжвідомча система управління надзвичайними ситуаціями (Australian Inter-Service Incident Management System), яка забезпечує єдині стандарти реагування для всіх учасників кризових процесів.

Як і в Японії, в Австралії значна увага приділяється розвитку стійкості місцевих громад через програми «Готові громади» (Ready Communities) та «Партнерство задля стійких громад» (Resilient Communities Partnership), що сприяють обміну знаннями, досвідом і кращими практиками між громадами, науковцями та практиками.

У Канаді система цивільного захисту ґрунтується на принципах субсидіарності та розподілу відповідальності між федеральним,

провінційним і місцевим рівнями. На федеральному рівні функціонує Урядовий операційний центр (Government Operations Centre), який забезпечує міжвідомчу координацію під час масштабних кризових подій. На рівні провінцій і територій діють спеціалізовані агентства з управління надзвичайними ситуаціями, що відповідають за планування, навчання та координацію реагування.

Важливим елементом є Програма партнерства з критичною інфраструктурою (Critical Infrastructure Partnership Program), яка об'єднує уряд, приватний сектор і операторів ключових систем життєзабезпечення. Вона охоплює десять стратегічних секторів і спрямована на обмін інформацією, оцінку ризиків і спільне планування заходів захисту критичних активів.

В Ізраїлі центральне місце в системі цивільного захисту займає Командування тилу Збройних сил (Home Front Command), яке відповідає за захист цивільного населення від широкого спектра загроз. Його структура охоплює підрозділи по всій країні та забезпечує тісну взаємодію з поліцією, пожежними службами, медичними установами та іншими структурами безпеки.

Командування здійснює комплекс заходів — від планування евакуації та облаштування укриттів до організації навчань для населення. Важливою складовою є співпраця з волонтерськими організаціями, зокрема «Іхуд Хацала» (United Hatzalah), яка об'єднує тисячі добровольців-парамедиків і забезпечує оперативне реагування на надзвичайні ситуації.

Отже, узагальнення міжнародного досвіду у сфері публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій свідчить як про різноманітність організаційних моделей, так і про наявність спільних базових характеристик ефективних систем. Серед них — чіткий розподіл повноважень між рівнями влади, налагоджена координація дій, активне залучення громадськості та приватного сектору, використання сучасних інформаційно-комунікаційних

технологій і систем управління ризиками, а також постійне вдосконалення та адаптація управлінських механізмів до нових викликів.

Як показує практика США, Канади та Австралії, ефективність реагування значною мірою залежить від чіткої інституційної взаємодії, розвитку координаційних платформ і прозорих комунікаційних каналів. Водночас досвід Японії та Ізраїлю підкреслює важливість залучення волонтерських структур, місцевих громад і бізнесу, що розширює ресурсні можливості системи та підвищує її оперативність. Загалом, передові держави світу активно використовують інформаційно-комунікаційні технології, системи прогнозування, геоінформаційні платформи, великі масиви даних і висококваліфікований кадровий потенціал як основу сучасного антикризового управління.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ І ОСОБЛИВОСТЕЙ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

2.1. Інституційні аспекти системи публічного управління у сфері цивільного захисту

Теоретичні підходи до публічного управління вказують, що його результативність значною мірою зумовлюється рівнем інституційної спроможності, яка у сфері цивільного захисту проявляється через функціонування розгалуженої та ефективно організованої мережі державних інституцій у межах адміністративно-територіального устрою. Такі інституції мають бути відповідальними за комплекс дій, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій, оперативним реагуванням на них та ліквідацією їхніх наслідків, що реалізується за умов чіткого розмежування повноважень, налагодженої координації між усіма рівнями управління, а також наявності достатнього ресурсного та кадрового забезпечення, включно з підготовленими фахівцями.

Українські науковці пропонують розглядати структуру суб'єктів антикризового управління через функціональний підхід, відповідно до якого виокремлюються різні групи органів залежно від їхніх завдань і ролей у системі реагування, як це представлено в табл. 2.1 [18]. У свою чергу, у західній науковій традиції поширеним є поділ ключових акторів у сфері кризового управління на такі основні категорії:

– інституції, що здійснюють загальне стратегічне керівництво та міжвідомчу координацію антикризових заходів, до яких зазвичай належать центральні органи виконавчої влади;

– профільні спеціалізовані структури, які відповідають за управління окремими видами ризиків, забезпечення безпеки критичної інфраструктури та захист населення в умовах загроз;

– органи місцевого самоврядування та регіональні адміністрації, на які покладається практична реалізація заходів реагування на локальному рівні та адаптація загальнодержавних рішень до специфіки територій [77].

Подібна багаторівнева диференціація функцій і ролей суб'єктів у системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій створює передумови для досягнення балансу між централізованим стратегічним керівництвом і необхідністю оперативного реагування на місцях. Водночас вона забезпечує поєднання жорсткої координації дій на рівні держави з гнучкістю управлінських рішень на регіональному та локальному рівнях, що дозволяє більш повно враховувати специфіку конкретних кризових ситуацій та особливості територіального контексту.

Для досліджуваної проблематики характерним є те, що структурно-функціональне ядро системи публічного управління у сфері цивільного захисту формують, як правило, профільні спеціалізовані служби, до яких належать підрозділи цивільного захисту, пожежно-рятувальні формування, служби медицини катастроф, а також структури реагування на аварії техногенного характеру. Їх організаційне підпорядкування може істотно відрізнятися – від суто цивільної вертикалі управління до включення в систему збройних сил або правоохоронних органів, що зумовлено національними моделями безпеки та рівнем загроз. Водночас ключовим залишається забезпечення уніфікованого нормативного регулювання їхньої діяльності, єдиних підходів до планування, підготовки та сертифікації персоналу, проведення міжвідомчих навчань і тренувань. Окреме значення має також збереження достатнього рівня автономності та оперативної гнучкості цих структур, що дозволяє їм діяти проактивно та швидко адаптуватися до змін оперативної обстановки.

Для досліджуваної проблематики характерним є те, що структурно-функціональне ядро системи публічного управління у сфері цивільного захисту формують, як правило, профільні спеціалізовані служби, до яких належать підрозділи цивільного захисту, пожежно-рятувальні формування, служби медицини катастроф, а також структури реагування на аварії техногенного характеру.

Таблиця 2.1

**Інституційна структура публічного управління України
в кризових умовах**

Рівень управління	Основні суб'єкти	Ключові функції	Механізми координації
Загальнодержавний	Парламент, уряд, спеціалізовані центральні органи виконавчої влади	Формування державної політики, стратегічне планування, загальна координація	Міжвідомчі комісії, ситуаційні центри
Галузевий	Функціональні підсистеми у складі міністерств	Запобігання та реагування на ситуації у відповідній сфері, галузева координація	Спільні протоколи, галузеві плани реагування
Регіональний	Обласні державні адміністрації, територіальні підрозділи служби	Координація на регіональному рівні, безпосереднє реагування	Регіональні комісії, штаби з ліквідації надзвичайних ситуацій
Місцевий	Органи місцевого самоврядування, локальні підрозділи служб	Безпосереднє реагування, захист населення та інфраструктури	Місцеві комісії, громадські формування
Локальний	Керівництво підприємств, об'єктові формування цивільного захисту	Забезпечення безпеки на об'єкті, проведення первинних аварійних робіт	Об'єктові комісії, плани евакуації

Їх організаційне підпорядкування може істотно відрізнитися – від суто цивільної вертикалі управління до включення в систему збройних сил або правоохоронних органів, що зумовлено національними моделями безпеки та рівнем загроз. Водночас ключовим залишається забезпечення уніфікованого нормативного регулювання їхньої діяльності, єдиних підходів до планування, підготовки та сертифікації персоналу, проведення

міжвідомчих навчань і тренувань. Окреме значення має також збереження достатнього рівня автономності та оперативної гнучкості цих структур, що дозволяє їм діяти проактивно та швидко адаптуватися до змін оперативної обстановки.

В Україні доволі поширеною практикою є створення міжвідомчих координаційних органів у формі комісій, оперативних штабів та робочих груп, які формуються для узгодження дій різних інституцій у процесі реагування на масштабні кризові події. До їх складу, як правило, входять представники вищого керівництва зацікавлених органів виконавчої влади, профільні експерти, а також, у разі необхідності, представники громадського сектору та міжнародних організацій. Основна функціональна спрямованість таких структур полягає у виробленні узгоджених управлінських рішень, формуванні стратегічної рамки реагування на кризу, координації планів і процедур, організації ресурсного забезпечення та постійному моніторингу розвитку ситуації.

Оперативна складова системи реагування представлена силами швидкого реагування, до яких належать спеціалізовані аварійно-рятувальні підрозділи підвищеної готовності. Вони забезпечують проведення пошуково-рятувальних робіт, евакуаційних заходів, надання невідкладної медичної допомоги та підтримання громадської безпеки в зонах ураження. Це зумовлює потребу в їх сучасному технічному оснащенні, наявності спеціалізованого обладнання, а також системній підготовці особового складу, зокрема в частині міжвідомчої взаємодії — від служб екстреної медичної допомоги до добровольчих і волонтерських організацій.

У сучасних умовах дедалі більшої ваги набувають спеціалізовані аналітичні підрозділи у структурі антикризового управління. Їх діяльність пов'язана з моніторингом, прогнозуванням і оцінюванням потенційних загроз із використанням сучасних інструментів аналізу даних, математичного моделювання та сценарного прогнозування. Це дає змогу виявляти ризики на ранніх етапах, формувати варіанти розвитку подій і

забезпечувати прийняття превентивних управлінських рішень щодо зміцнення спроможності системи реагування.

Окремим важливим напрямом є розвиток дорадчо-консультативних структур, а також посилення взаємодії між державними органами та недержавними акторами. Йдеться про розширення форматів партнерства з бізнесом, громадськими організаціями, експертними центрами та міжнародними інституціями. Така взаємодія реалізується через спільні проекти, обмін інформацією, узгодження підходів до оцінки ризиків та вироблення спільних рішень у сфері управління надзвичайними ситуаціями.

Важливою складовою сучасної системи антикризового менеджменту виступає стратегічне ресурсне планування, що передбачає не лише реагування на наявні потреби, а й завчасне формування резервів і потенціалу. У цьому контексті застосовуються інструменти проєктного фінансування, механізми державно-приватного партнерства, створення спеціальних фондів, а також використання краудфандингових платформ для мобілізації додаткових ресурсів.

В умовах критичного функціонування системи публічного управління у сфері цивільного захисту особливого значення набуває чітке нормативне визначення повноважень між органами різних рівнів. Йдеться про закріплення функцій щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, організації реагування та ліквідації їх наслідків. Такі повноваження мають бути не лише формально визначені, а й забезпечені відповідними ресурсами, кадровим потенціалом, механізмами координації та системою контролю.

Разом із тим українська нормотворча практика демонструє наявність певних системних проблем, зокрема розмитість компетенцій, дублювання функцій між різними інституціями, а також невідповідність між нормативно закріпленими повноваженнями та реальними можливостями їх реалізації. Це знижує загальну ефективність антикризового управління та

актуалізує потребу в удосконаленні правового забезпечення сфери цивільного захисту.

У межах теоретичних засад публічного управління повноваження суб'єктів у сфері цивільного захисту традиційно поділяються на такі основні групи:

- нормотворчі – пов'язані з розробленням і прийняттям нормативно-правових актів, що регулюють функціонування системи цивільного захисту;
- організаційно-розпорядчі – охоплюють безпосереднє управління силами та засобами реагування на надзвичайні ситуації;
- контрольно-наглядові – передбачають здійснення моніторингу, перевірки та оцінювання дотримання встановлених вимог безпеки.

На практиці ці групи повноважень часто перетинаються та реалізуються в комплексі, оскільки в умовах надзвичайних ситуацій межі компетенцій можуть оперативно змінюватися залежно від масштабу загрози, стадії розвитку подій та наявних ресурсів.

На рівні державного управління парламент і уряд традиційно виконують ключову нормотворчу функцію у сфері цивільного захисту. Саме вони визначають засади державної політики, формують стратегічні пріоритети, а також створюють правові умови для діяльності всіх інших суб'єктів системи. Це включає регулювання питань запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій, організації роботи аварійно-рятувальних служб та розмежування відповідальності між інституціями.

Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики через ухвалення підзаконних нормативних актів, затвердження державних програм, планів реагування та координацію діяльності центральних органів виконавчої влади [14]. Важливою складовою є також можливість оперативного коригування управлінських рішень відповідно до динаміки кризових процесів, що забезпечується через спеціально створені урядові

комісії, комітети або штаби антикризового реагування, які можуть отримувати розширені повноваження у період масштабних надзвичайних ситуацій.

На центральному рівні функціонує уповноважений орган виконавчої влади, до основних завдань якого належать:

- керівництво єдиною державною системою цивільного захисту;
- організація розроблення та реалізації планів реагування на надзвичайні ситуації;
- впровадження заходів із запобігання виникненню кризових подій;
- здійснення контролю за дотриманням вимог безпеки на потенційно небезпечних об'єктах;
- координація діяльності аварійно-рятувальних служб;
- організація професійної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців системи цивільного захисту [64].

Такий орган повинен мати належний рівень інституційної спроможності, фінансову та функціональну незалежність, кваліфіковані кадри та сучасне технічне оснащення, а також підпорядковану йому низку органів міжвідомчої координації, відповідальних за узгодження дій різних суб'єктів (штаби, ради з представників ключових міністерств і служб, центри інформаційно-аналітичної підтримки ухвалення рішень, міжвідомчі робочі групи, тренувальні центри).

Повноваження у сфері цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях публічного управління розподіляються між відповідними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Перші відповідають за реалізацію загальнодержавної політики на відповідній території, регіональних і місцевих планів реагування, управління силами і засобами під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо. Органи місцевого самоврядування орієнтовані на профілактичну роботу, навчання населення, ресурсне й інфраструктурне забезпечення захисту своїх громад, співпрацю з неурядовими громадськими та волонтерськими

організаціями, підприємцями, забезпечення громадського порядку, координацію міжвідомчої взаємодії тощо

В умовах нашого сьогодення наукова думка пропонує концепцію «мережевого врядування у сфері цивільної безпеки. Вона передбачає відхід від жорсткої ієрархічної підпорядкованості територіальних одиниць центру на користь розвитку їх спроможностей, автономності та горизонтальної взаємодії. За такого підходу місцеві органи влади перетворюються із пасивних виконавців на активних суб'єктів формування політики безпеки, а центральний рівень зосереджується на стратегічних і координаційних функціях» [24].

Зарубіжні практики реалізації такої моделі управління цивільним захистом вказують на необхідність достатнього ресурсного та інституційного забезпечення місцевого самоврядування, а також наявності надійних комунікаційних і контрольних механізмів у масштабах країни.

Разом із цим, ключову роль грають галузеві підсистеми цивільного захисту у складі центральних органів виконавчої влади – охорони здоров'я, енергетики, транспорту, агропромислового комплексу, зв'язку, інформатизації тощо. Саме вони відповідають за впровадження галузевих стандартів і регламентів безпеки, деталізацію планів реагування на типові загрози, технічне переоснащення критичної інфраструктури, регулярні спільні навчання та тренування, обмін досвідом і найкращими практиками між секторами разом із відповідними територіальними інституціями. Утім, вони самі потребують підвищення інституційного потенціалу, кадрового та технічного забезпечення.

Одночасно актуалізується питання синхронізації та поєднання зусиль широкого кола суб'єктів – від профільних служб цивільного захисту до місцевих органів влади, підприємств критичної інфраструктури, громадських об'єднань та міжнародних організацій. Іншими словами, йдеться про узгодженість і синхронізацію дій владних структур різних рівнів управління (аварійно-рятувальних служб, медичних установ, транспортних і

комунальних підприємств тощо) на всіх етапах управління кризовою ситуацією «з урахуванням таких аспектів:

- узгодження цілей та пріоритетів діяльності;
- забезпечення когерентності їх стратегій та планів дій;
- оперативне управління взаємозалежностями в процесі імплементації політики» [27].

Фактично, це передбачає єдине розуміння масштабу загрози, гармонізацію антикризових протоколів і регламентів, оперативний обмін інформацією та ресурсами при ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Для забезпечення оперативної взаємодії між органами управління, силами цивільного захисту, неурядовими, волонтерськими, міжнародними організаціями у сфері протидії катастрофам важливу роль відіграють спеціалізовані комунікаційні системи (від стаціонарних і мобільних мереж зв'язку до ресурсів Інтернет та месенджерів), а також висококваліфіковані фахівці, здатні налагоджувати таку співпрацю, швидко ухвалювати рішення на підставі аналізу масиву інформації, прогнозувати розвиток подій, витримувати значні психологічні та фізичні навантаження.

Отже, до перспективних напрямів подальшого розвитку інституційного забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій відносять такі:

- оптимізація структури та повноважень органів управління;
- розвиток міжвідомчої взаємодії та координації дій;
- зміцнення аналітичного та прогностичного забезпечення;
- залучення громадян та їх об'єднань до антикризового менеджменту;
- інвестиції в розвиток людського капіталу;
- цифровізація систем кризового менеджменту.

Хоча зазначені напрями не охоплюють усі можливі варіанти удосконалення інституційного забезпечення антикризового управління, утім, вони визначають концептуальні орієнтири його розвитку. До цього слід додати, що певні інституційні зміни передбачають попередній ретельний

аналіз ризиків, реалізацію належних ресурсних та організаційних заходів, врахування національних особливостей державотворення, що забезпечить спроможність владних інституцій успішно запобігати кризам і реагувати на них з позицій суспільної безпеки та сталого розвитку.

Таким чином, інституційні аспекти системи публічного управління у сфері цивільного захисту забезпечують його успішність за умов наявності розгалуженої та дієвої системи державних організацій в межах адміністративно-територіального устрою, відповідальних за попередження, реагування та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій у контексті чіткого розподілу повноважень і координації дій між ними, достатніх ресурсів і потенціалу компетентних працівників, уніфікованого регулювання їх діяльності, єдиної системи планування, підготовки, сертифікації персоналу та міжвідомчих тренувань, оперативного реагування на швидкі зміни ситуації.

2.2. Нормативно-правові особливості системи публічного управління у сфері цивільного захисту

Відомо, що саме правові норми в будь-якій сфері суспільного життя визначають базові параметри функціонування управлінських систем, встановлюючи цілі, принципіві засади, функціональні завдання, організаційну структуру, компетенції суб'єктів, процедурні механізми діяльності, а також гарантії реалізації та відповідальність за невиконання встановлених вимог.

В Україні нормативно-правове регулювання публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи режим надзвичайних ситуацій, формує багаторівневу та ієрархічно структуровану систему правових актів різної юридичної сили. Вона охоплює весь комплекс суспільних відносин, пов'язаних із попередженням виникнення надзвичайних ситуацій, організацією реагування на них та ліквідацією їхніх наслідків у випадках природних, техногенних і соціально-політичних загроз. Відповідно до

статті 2 Кодексу цивільного захисту України, поняття «надзвичайна ситуація» трактується як обстановка, що виникає на певній території або об'єкті та характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена аваріями, катастрофами, пожежами, стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями, епіфітотіями, застосуванням засобів ураження або іншими небезпечними подіями, що можуть призвести або вже призвели до загрози життю та здоров'ю людей, значних людських втрат, істотних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення або здійснення господарської діяльності на відповідній території чи об'єкті» [61].

Інакше кажучи, надзвичайна ситуація завжди пов'язана з руйнуванням звичного режиму життєдіяльності суспільства, виникненням загроз життю і здоров'ю громадян, значними економічними втратами та іншими негативними наслідками, що обумовлює необхідність застосування спеціальних державних механізмів реагування.

Нормативно-правова база системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні включає Конституцію України, закони, акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні документи центральних органів виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування, локальні нормативні акти суб'єктів господарювання, а також міжнародні договори, ратифіковані Україною. У сукупності вони утворюють взаємопов'язану систему регулювання, яка деталізує та конкретизує конституційні положення, зокрема:

– стаття 3 закріплює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а їх забезпечення є головним обов'язком держави;

– стаття 27 гарантує невід'ємне право кожної людини на життя та покладає на державу обов'язок його захисту;

– стаття 16 визначає обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку, підтримувати екологічну рівновагу, ліквідувати наслідки Чорнобильської катастрофи та зберігати генофонд українського народу;

– стаття 106 наділяє Президента України повноваженнями у сфері національної безпеки, зовнішньої політики та прийняття рішень про введення надзвичайного або воєнного стану з подальшим затвердженням Верховною Радою України (п. 21), що забезпечує баланс влади та демократичний контроль у кризових умовах;

– стаття 85 визначає повноваження Верховної Ради щодо затвердження указів Президента про введення надзвичайного або воєнного стану, загальну мобілізацію та оголошення зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 31), що забезпечує парламентський контроль у кризовий період;

– стаття 116 покладає на Кабінет Міністрів обов'язок забезпечення прав і свобод громадян, реалізації державної політики, обороноздатності та національної безпеки, а також організації цивільного захисту, управління резервними фондами та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– стаття 119 зобов'язує місцеві державні адміністрації забезпечувати виконання законів і актів органів влади та здійснювати заходи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організовуючи координацію на регіональному рівні;

– стаття 64 визначає можливість тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини в умовах воєнного або надзвичайного стану з обов'язковим зазначенням строку дії таких обмежень, що забезпечує правову визначеність у кризових умовах [33].

Зазначені конституційні положення конкретизуються у Кодексі цивільного захисту України, який «регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження» [30] усіх

залучених суб'єктів. Даний кодекс виступає ключовим системоутворюючим нормативним актом у цій сфері, забезпечуючи цілісність, узгодженість та комплексність правового регулювання.

Крім того, Кодекс цивільного захисту України закріплює базові принципи функціонування системи цивільного захисту, серед яких:

- гарантування державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та майна;
- комплексність вирішення завдань цивільного захисту;
- пріоритетність заходів, спрямованих на порятунок життя та збереження здоров'я людей;
- економічно обґрунтоване зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій;
- централізація управління, єдиноначальність, підпорядкованість та дисципліна в діяльності аварійно-рятувальних формувань;
- гласність, відкритість і забезпечення доступу до інформації про стан цивільного захисту, за винятком випадків, визначених законом;
- добровільність залучення громадян до заходів цивільного захисту, що пов'язані з ризиком для життя і здоров'я;
- відповідальність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства у сфері цивільного захисту;
- принцип виправданого ризику та персональна відповідальність керівників сил цивільного захисту за безпеку під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт» (частина перша статті 5) [30].

До основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту Кодекс відносить такі:

- забезпечення готовності владних структур усіх рівнів управління та підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

- забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;
- виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат;
- опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;
- прогнозування і оцінювання соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення потреб в силах, засобах, матеріальних і фінансових ресурсах;
- створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;
- захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;
- здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;
- реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, в тому числі осіб (чи їх сімей), що брали

безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій; інші завдання, визначені законом» (частина перша статті 8) [30].

Визначально, що Кодекс цивільного захисту України встановлює повноваження суб'єктів забезпечення цивільного захисту, зокрема Кабінету Міністрів України – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (статті 16–19).

Також важливим для сфери цивільного захисту є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», який визначає його зміст, порядок введення та припинення дії, особливості діяльності владних структур усіх рівнів публічного управління, підприємств, установ та організацій, додержання прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб і відповідальність за порушення вимог або заходів правового режиму надзвичайного стану» (стаття 1) [58]. До того ж, цей Закон конкретизує конституційні положення щодо умов і порядку введення надзвичайного стану, встановлює вичерпний перелік обставин, що можуть бути підставою для його запровадження (стаття 4), визначає перелік додаткових заходів для запобігання загрозі та забезпечення безпеки громадян (статті 16–18).

Основи нормативно-правового забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій відіграє закладає Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» щодо регулювання відносин, «що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей і нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації» (стаття 2) [53]. Зокрема, він встановлює процедури оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, особливості правового статусу громадян, які проживають на території зони надзвичайної екологічної ситуації, організації та здійснення господарської діяльності та природокористування, а також порядок

фінансування робіт з подолання її наслідків та відшкодування заподіяних збитків (розділи II–VI).

Варто наголосити, що зазначені закони України працюють ефективно у комплексі з такими нормативно-правовими актами:

– Закон України «Про національну безпеку України» – закріплює основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантують суспільству захист від загроз [56];

– Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» – встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності та громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів [55];

– Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» – визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій [52];

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» – визначає основи ефективного функціонування сектору безпеки і оборони щодо гарантування надійного захисту суверенітету та територіальної цілісності України «в межах міжнародно визнаних кордонів, а у разі необхідності – відсіч збройній агресії проти України» [59];

– Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях» – затверджує зміну формату широкомасштабної антитерористичної операції, розпочатої 14 квітня 2014 року, та заходи із забезпечення національної

безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей [61];

– постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, що затверджують державні програми та плани заходів щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, порядок функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, положення про окремі органи управління та сили цивільного захисту, механізми координації та взаємодії між різними суб'єктами забезпечення національної безпеки тощо (наприклад, «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» – визначає основні завдання, склад органів управління та сил, порядок виконання завдань і організації взаємодії єдиної державної системи цивільного захисту» (пункт 1) [46]; «Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» – визначає механізм створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та воєнного характеру» (пункт 1) [48]);

– накази центральних органів виконавчої влади, що регулюють окремі питання функціонування підпорядкованих їм сил і засобів цивільного захисту, здійснення спеціальних функцій та повноважень у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також встановлюють норми, правила та стандарти безпеки життєдіяльності (наприклад, Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж» [50];

– накази Міністерства охорони здоров'я України – встановлюють санітарно-епідеміологічні правила і норми, вимоги щодо профілактики інфекційних хвороб, критерії та порядок встановлення факту спалахів та

епідемії, а також затверджують типові плани реагування на надзвичайні ситуації медично-біологічного характеру (наприклад, «Про забезпечення готовності закладів охорони здоров'я до реагування на надзвичайну ситуацію державного рівня природного характеру, пов'язану із спалахом коронавірусної хвороби COVID-19» [44]);

– рішення органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій регулюють питання цивільного захисту та мобілізаційної підготовки на відповідній території – визначають комплекс заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, встановлюють місцеві форми та механізми забезпечення безпеки населення і територіальних громад (наприклад, розпорядження Київської міської державної адміністрації «Про організацію функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту міста Києва» – визначає склад, основні завдання та повноваження органів управління та сил територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту Києва, а також порядок організації їхньої діяльності та взаємодії у режимах повсякденного функціонування, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану [57]);

– локальні нормативні акти суб'єктів господарювання – деталізують вимоги законодавства у сфері цивільного захисту стосовно конкретних підприємств, установ та організацій, визначають їх структуру та ресурси, необхідні для забезпечення безпеки та сталого функціонування в умовах надзвичайних ситуацій на виконання вимог статті 130 Кодексу цивільного захисту України [30].

До цього слід додати міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (стаття 9 Конституції України) [64]). Також Закон України «Про міжнародні договори України» встановлює, що «якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у

відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» (стаття 19) [54].

Таким чином, нормативно-правові особливості системи публічного управління у сфері цивільного захисту характеризують її як багаторівневу систему правових актів різної юридичної сили, які регулюють суспільні відносини щодо запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру; встановлюють цілі, принципи, функції, завдання, структуру, повноваження, механізми, процедури управління, а також гарантії та відповідальність за їх реалізацію, окреслені в Конституції та законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, локальних нормативно-правових актах суб'єктів господарювання, які взаємодоповнюють і конкретизують один одного, а також відповідних міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Найвищу юридичну силу серед законів України у даній сфері, що забезпечує системність і повноту їх правового регулювання, має Кодекс цивільного захисту України, який регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту та визначає функції та повноваження усіх учасників цих процесів.

2.3. Проблематичні аспекти оцінювання ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту

Публічне управління у сфері цивільного захисту, включно з діями в умовах надзвичайних ситуацій, є складною багаторівневою конструкцією, ефективність якої безпосередньо залежить від здатності державних інституцій та громадянського суспільства протидіяти загрозам, зводити до

мінімуму всі можливі види втрат і забезпечувати максимально швидко повернення до нормального функціонування життєдіяльності на територіях, що зазнали впливу кризових подій.

У цих умовах особливої ваги набуває ідентифікація сильних і слабких характеристик зазначеної системи, а також визначення напрямів подальшого вдосконалення державної політики з урахуванням специфіки українського контексту, який охоплює масштабні природні та техногенні катастрофи, соціально-політичні потрясіння, а також зовнішню військову агресію.

Варто визнати, що проблема вимірювання результативності публічного управління й досі залишається дискусійною та методологічно складною, оскільки йдеться про багатовимірний і комплексний феномен, який важко формалізувати у суто кількісних показниках. У зв'язку з цим питання розробки адекватних критеріїв оцінювання набуває особливої актуальності.

У науковій літературі підкреслюється «відсутність єдності щодо визначення самого поняття ефективності публічного управління, його співвідношення з такими категоріями, як результативність, дієвість, економічність тощо. Згідно з традиційним підходом, ефективність трактується як відношення отриманих результатів до витрачених ресурсів, тобто характеризує здатність системи максимізувати вигоди та мінімізувати затрати у процесі досягнення поставлених цілей» [29].

Саме через це оцінювання управлінської діяльності у досліджуваній сфері стикається з низкою об'єктивних і суб'єктивних труднощів, серед яких:

- часто неможливо чітко окреслити цільові орієнтири та очікувані результати через високу динаміку надзвичайних ситуацій, дефіцит інформації та наявність критичних невизначеностей;

- значна частина результатів антикризового управління (збережені життя, попереджені збитки, підтримка психологічної стійкості населення тощо) має нематеріальний характер і не піддається прямому вимірюванню;

- необхідність екстреної мобілізації ресурсів і оперативного прийняття рішень часто змушує відходити від стандартних процедур бюджетного

контролю, закупівель та звітності, що ускладнює точне визначення витрат [23].

У відповідь на ці виклики дедалі ширше застосовуються багатовимірні підходи до оцінювання ефективності, які дозволяють враховувати різні аспекти функціонування управлінських систем – від ресурсного забезпечення до інституційної спроможності та суспільного результату. До найвідоміших міжнародних моделей належать:

- IOO (Input-Output-Outcome) – інтегрований підхід, що охоплює аналіз ресурсів на вході, безпосередніх результатів діяльності та довгострокових соціально значущих ефектів;

- методологія збалансованої системи показників (Balanced Scorecard) – поєднує фінансові індикатори з оцінкою внутрішніх процесів, інноваційного розвитку, навчання персоналу та взаємодії із зацікавленими сторонами;

- комплексна рамка оцінювання (Common Assessment Framework) – передбачає поєднання внутрішнього самоаналізу якості управлінських процесів із зовнішньою оцінкою результатів діяльності для громадян та суспільства.

Зрозуміло, що зазначені моделі не дають вичерпної відповіді на всі питання ефективності, однак вони формують більш системне та багатовимірне уявлення про діяльність публічних інституцій, дозволяють виявляти проблемні зони та визначати пріоритетні напрями вдосконалення. Їх застосування потребує додаткового врахування здатності управлінських систем до таких дій:

- оперативного реагування на надзвичайні події;
- гнучкої організаційної перебудови діяльності;
- прийняття рішень в умовах високої невизначеності;
- координації міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії;
- залучення альтернативних ресурсів і нестандартних підходів;
- ефективної комунікації з громадськістю та засобами масової інформації.

У підсумку, наявні теоретичні та прикладні напрацювання дозволяють сформувати комплекс критеріїв інтегрального оцінювання ефективності публічного управління в екстремальних умовах відповідно до ключових етапів циклу антикризового управління (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Критерії оцінювання ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Етап управління	Критерії	Індикатори
Прогнозування та попередження ризиків	Наявність систем моніторингу та раннього виявлення	Кількість моніторингових систем
	Формування культури готовності	Рівень обізнаності населення щодо необхідних дій
	Регулярність планування	Частота оновлення планів реагування
	Наявність матеріальних резервів	Обсяг та номенклатура резервів
	Фаховий рівень аварійно-рятувальних підрозділів	Рівень підготовки персоналу, забезпеченість технікою
Безпосереднє реагування на надзвичайну ситуацію	Оперативність збору інформації	Час вивчення ситуації
	Швидкість мобілізації сил і засобів	Час розгортання сил і засобів у зоні НС
	Налагодження керівництва та координації	Наявність єдиного центру управління
	Інформування населення	Своєчасність та повнота оповіщення
	Результативність аварійно-рятувальних робіт	Кількість врятованих, відсоток евакуйованих
Ліквідація наслідків і відновлення	Динаміка нормалізації ситуації	Час повернення до нормального функціонування
	Відновлення інфраструктури	Ступінь і швидкість відновлення
	Масштаби збитків	Фінансова оцінка втрат
	Задоволеність постраждалих	Рівень задоволеності наданою допомогою
	Аналіз та засвоєння уроків	Наявність аналітичних звітів та впровадження рекомендацій

Отже, оцінювання результативності публічного управління у сфері цивільного захисту, включно з антикризовим компонентом, потребує використання системи взаємопов'язаних критеріїв та індикаторів, які дозволяють визначати як кількісні параметри використаних ресурсів,

швидкість управлінських процесів, масштаб і характер наслідків, так і якісні характеристики прийняття рішень, рівень організаційної адаптивності та ефективність взаємодії із зацікавленими сторонами. У цьому контексті принципово важливою виступає їхня узгодженість між ключовими стейкхолдерами, доступність і достовірність джерел інформації, а також систематичне врахування нових ризиків і викликів, що виникають у динамічному безпековому середовищі.

Сучасний етап розвитку України характеризується переживанням низки масштабних надзвичайних подій, тому критичне осмислення накопиченого досвіду набуває особливої значущості для формування перспектив розвитку досліджуваної сфери та прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Такі рішення мають ґрунтуватися як на якісних характеристиках (рівень достовірності та повноти вхідної інформації, ефективність координації, здатність системи до адаптації в умовах невизначеності тощо), так і на вимірюваних показниках (час реагування, обсяги використаних ресурсів, розміри завданих збитків тощо). У зв'язку з цим методика оцінювання діяльності логічно структурується відповідно до основних фаз антикризового циклу.

На етапі готовності та превентивного планування визначальною є здатність системи до своєчасного виявлення та попередження потенційних загроз. Це забезпечується через використання таких індикаторів, як кількість проведених тренувань і навчань персоналу; рівень відповідності планів реагування типовим сценаріям надзвичайних ситуацій; наявність достатнього обсягу ресурсного та технічного забезпечення; кількість і функціональна спроможність систем раннього оповіщення; обсяг інвестицій у розвиток інфраструктури безпеки. Сукупність цих показників дозволяє виявити слабкі місця системи та сформулювати пріоритети її подальшого вдосконалення.

Етап аналізу ризиків і потенційних загроз, що можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій, передбачає комплексне дослідження природних, техногенних і соціальних факторів небезпеки. У цьому процесі

застосовуються методи математичного моделювання, прогнозування, експертного оцінювання, а також постійний моніторинг змін рівня ризиків і ступеня захищеності територій та об'єктів.

На стадії безпосереднього реагування на надзвичайну ситуацію ключовими критеріями ефективності виступають швидкість розгортання сил і засобів; результативність проведення пошуково-рятувальних робіт; ефективність організації евакуаційних заходів; стабільність функціонування систем життєзабезпечення; своєчасність надання медичної та гуманітарної допомоги постраждалим. На цьому рівні застосовуються як кількісні індикатори (наприклад, частка населення, яке отримало допомогу у встановлені строки), так і якісні оцінки, що формуються на основі опитувань постраждалих осіб, експертів і представників громадськості [37].

Додатково важливим є рівень інформаційного супроводу та моніторингу ситуації, який дозволяє своєчасно виявляти її динаміку. Комунікаційна ефективність органів влади, їх здатність запобігати поширенню панічних настроїв і підтримувати суспільну довіру може оцінюватися через такі показники, як кількість та регулярність офіційних повідомлень і брифінгів; обсяг інформаційних запитів громадян; кількість звернень і повідомлень населення щодо ключових аспектів кризової ситуації (ризиків, заходів захисту, отримання допомоги тощо). Водночас ефективне реагування на масштабні кризи потребує системної взаємодії не лише державних структур, але й волонтерських ініціатив та неурядових організацій, що зумовлює необхідність застосування інструментів експертного оцінювання та організаційної діагностики.

На етапі відновлення визначальними показниками ефективності виступають строки стабілізації ситуації; обсяги відновленої інфраструктури; розмір і своєчасність компенсаційних виплат; рівень громадських оцінок і коментарів щодо відновлювальних процесів; терміни відновлення надання публічних послуг; ступінь врахування отриманого досвіду в подальших планувальних документах. Джерелами інформації при цьому можуть бути

офіційна статистика, соціологічні дослідження, фокус-групи, громадські обговорення тощо. Це дозволяє оцінювати не лише короткострокові, а й довгострокові наслідки, які проявляються у зміні соціально-економічного стану територій, якості життя населення та рівня довіри до органів влади. Важливим інструментом є також повторні вимірювання ключових індикаторів у часовій динаміці з метою порівняння коротко- та довгострокових ефектів управлінських рішень.

Окремо слід враховувати, що «критерії ефективності та способи її вимірювання можуть суттєво різнитися для центральних і місцевих органів влади, галузевих підсистем і територіальних підрозділів служби цивільного захисту тощо. Тому доцільним є використання ієрархічного підходу, коли інтегральна оцінка загальносистемної ефективності формується шляхом зважування і агрегування оцінок ефективності окремих компонентів з урахуванням їх функціональної специфіки [18], а на кожному рівні можуть встановлюватися власні пріоритети та показники оцінювання з позицій зони відповідальності конкретного суб'єкта. Наприклад, ключовими параметрами оцінювання на центральному рівні управління є адекватність нормативно-правового забезпечення, стратегічне лідерство, мобілізація ресурсів, представлення інтересів постраждалих регіонів на загальнонаціональному та міжнародному рівнях тощо, а на місцевому – організація заходів порятунку та захисту населення, забезпечення функціонування критичної інфраструктури, підтримка соціальної стабільності в громадах, оперативність розгортання сил і засобів, дотримання галузевих регламентів і стандартів безпеки, мінімізація негативних наслідків.

Структура інтегральної оцінки може охоплювати:

- загальний профіль ефективності кризового управління;
- деталізовані профілі за основними етапами та напрямками діяльності;
- спеціалізовані профілі для різних рівнів управління та функціональних підсистем.

Такий підхід дає змогу здійснити системний і багатовимірний аналіз сильних і слабких сторін управлінської системи, визначити пріоритетні напрями її вдосконалення, а також врахувати суб'єктивні аспекти сприйняття кризових ситуацій різними соціальними групами. Це, у свою чергу, дозволяє виявляти розбіжності у сприйнятті криз між владою та суспільством, а також оцінювати рівень соціальної довіри і підтримки антикризових заходів.

Застосування зазначених методологічних підходів до аналізу вітчизняної практики публічного управління в умовах кризових викликів дало змогу виокремити основні сильні та слабкі сторони цієї системи, які узагальнено наведено у табл. 2.3.

Таблиця 2.3

**Результати аналізу публічного управління в кризових умовах
в Україні**

Етап управління	Сильні сторони	Слабкі сторони
Прогнозування та попередження	Розгалужена нормативно-правова база сфери діяльності	Недосконалість стратегічного планування
	Реформована структура органів управління	Нерозвиненість культури безпеки у суспільстві
	Оновлені матеріально-технічні ресурси	Обмеженість фінансування превентивних програм
	Налагоджена система підготовки кадрів	Слабкість міжвідомчої взаємодії
	Удосконалені механізми оцінювання ризиків	Невідповідний рівень систем оповіщення
Реагування на надзвичайні ситуації	Здатність швидкої мобілізації сил і засобів	Неготовність до нестандартних сценаріїв
	Злагожені дії за відпрацьованими сценаріями	Обмежений потенціал впровадження інновацій
	Активність місцевих органів влади	Недоліки міжвідомчої комунікації
	Значний досвід протидії традиційним загрозам	Дефіцит необхідних ресурсів
	Залучення волонтерських організацій	Конфлікти між центральними та місцевими органами
Відновлення та подолання наслідків	Значний рівень оперативності відбудова інфраструктури	Затяжний характер реабілітаційних процесів
	Значна гуманітарна допомога вразливим категоріям	Обмеженість бюджетних резервів
	Значний мобілізаційний потенціал суспільства	Бюрократизація процедур компенсації
	Здатність залучати міжнародну допомогу	Недостатня кадрова спроможність місцевої влади

Аналіз кризового управління на стадії готовності та попереджувального планування демонструє певні позитивні зрушення у розвитку національної системи цивільного захисту, що проявляється у відносно розвиненій нормативно-правовій базі, модернізованій архітектурі системи управління, оновленні матеріально-технічного забезпечення та інфраструктурних можливостей, а також удосконаленні системи професійної підготовки персоналу тощо [68]. Водночас у наукових джерелах підкреслюється «недосконалість стратегічного планування на загальнодержавному та регіональному рівнях, нерозвиненість культури безпеки у суспільстві, обмеженість фінансових ресурсів, слабкість міжвідомчої взаємодії та координації превентивної діяльності, коли різні служби та підрозділи діють відокремлено, дублюють функції, не використовують ефекту синергії» [27].

На етапі реагування на масштабні надзвичайні події загалом простежується здатність оперативно концентрувати наявні сили та ресурси, розгортати аварійно-рятувальні й відновлювальні роботи. Проте під час реагування на пандемію COVID-19 та повномасштабні бойові дії 2022 року стали очевидними суттєві інституційні та ресурсні обмеження системи, зумовлені недостатнім фінансуванням сфери цивільного захисту, недосконалістю механізмів переведення системи в режим надзвичайного функціонування, дефіцитом кваліфікованих кадрів, а також проблемами міжвідомчої комунікації та узгодженості дій.

Щодо етапу відновлення та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, то тут причинами ускладнень виступають недоліки довгострокового планування відновлювальних процесів, обмеженість бюджетних резервів, слабкість координаційних механізмів між різними органами влади, складні та бюрократизовані процедури надання допомоги постраждалим, недостатній рівень кадрового забезпечення управлінських структур, відсутність системності у підходах до оцінювання збитків і визначення пріоритетів відбудови, а також нечіткий розподіл відповідальності між численними

державними агентствами та фондами. Як наслідок, виконання базових соціальних функцій значною мірою покладається на обмежені ресурси місцевих бюджетів, волонтерський сектор і міжнародні гуманітарні організації, що негативно позначається на рівні довіри до державних інституцій.

Таким чином, функціональна та адаптивна спроможність національної системи реагування на загрози все ще помітно поступається провідним світовим практикам, що зумовлює визначення таких стратегічних напрямів удосконалення системи управління:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері цивільного захисту;
- актуалізація стратегічного планування та протоколів реагування відповідно до різних сценаріїв розвитку подій;
- розвиток ефективної системи кризових комунікацій;
- формування багаторівневої та дієвої міжвідомчої координації;
- посилення кадрового потенціалу;
- збільшення та диверсифікація ресурсної бази; модернізація інфраструктури і технічного забезпечення;
- впровадження сучасних підходів до оцінювання загроз та динамічного коригування планів реагування.

Отже, проблемні аспекти оцінювання ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту значною мірою зумовлені її складною багаторівневою природою та труднощами кількісного вимірювання результатів діяльності, оскільки наявні аналітичні моделі дозволяють лише сформувати більш системне й багатовимірне уявлення про результативність функціонування публічних інституцій, виявити проблемні вузли та пріоритети вдосконалення. Такі підходи потребують розширення у контексті оцінювання здатності всіх учасників антикризового управління до: швидкого реагування на екстремальні події; гнучкої організаційної перебудови; прийняття рішень в умовах невизначеності; ефективної координації

міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії; залучення альтернативних ресурсів і нестандартних управлінських рішень; результативної взаємодії з громадськістю та засобами масової інформації. У сукупності реалізація таких підходів визначає стратегічні орієнтири розвитку системи, які включають: удосконалення нормативно-правової бази цивільного захисту; оновлення стратегічних планів і сценарних протоколів реагування; розбудову системи кризових комунікацій; зміцнення міжвідомчої координації; розвиток кадрового потенціалу; нарощування ресурсної бази; модернізацію інфраструктури та технічного оснащення; а також упровадження сучасних методик оцінювання загроз і забезпечення динамічного перепланування.

РОЗДІЛ 3

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

3.1. Методологічні аспекти удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту

Проведений у межах дослідження комплексний аналіз сучасного стану публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні дозволив виявити низку системних проблем і викликів, подолання яких потребує подальшого вдосконалення механізмів функціонування системи цивільного захисту, насамперед у режимі її критичної роботи.

Сучасні виклики одночасно продемонстрували як позитивні характеристики національної системи цивільного захисту, зокрема її здатність до оперативної мобілізації ресурсів та високий потенціал самоорганізації суспільства, так і наявні слабкі сторони, серед яких варто виокремити недостатній рівень міжвідомчої координації, обмеженість матеріально-ресурсного забезпечення, а також недосконалість чинного нормативно-правового регулювання у цій сфері [36].

Окрім цього, у науковій літературі наголошується на важливості врахування особливостей функціонування державних інституцій у кризових умовах, зокрема таких як нелінійний характер управлінських процесів, висока ступінь невизначеності та непередбачуваності подій, а також дефіцит часу для прийняття управлінських рішень. Додатково підкреслюється вплив сучасних технологічних, соціальних та екологічних трансформацій, які формують нову систему ризиків і можливостей (цифровізація управлінських процесів, формування мережевих комунікаційних структур, глобальні кліматичні зміни, посилення взаємозалежності ризиків у глобальному масштабі). Сукупність зазначених факторів зумовлює необхідність розроблення та впровадження інноваційних управлінських підходів,

спрямованих на підвищення адаптивності, гнучкості та стійкості системи публічного управління [18].

Результати узагальнення наукових напрацювань у сфері кризового менеджменту, аналізу передового міжнародного досвіду, а також сучасних тенденцій розвитку управлінських систем дали змогу визначити такі ключові стратегічні напрями подальшого розвитку системи публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи реагування на надзвичайні ситуації:

- інтеграція системи цивільного захисту до загальної архітектури національної безпеки;
- запровадження та послідовна імплементація ризик-орієнтованого підходу в управлінській практиці;
- розширення механізмів державно-приватної взаємодії та партнерства;
- активне впровадження сучасних інноваційних технологій в управлінські процеси.

Для більшої наочності зазначені стратегічні напрями відображено на рис. 3.1.

Ідея інтеграції системи публічного управління у сфері цивільного захисту до архітектури національної безпеки ґрунтується на усвідомленні взаємопов'язаності різних вимірів безпеки – військового, економічного, екологічного, техногенного, соціального та інших. Подібний підхід уже активно реалізується у державах-членах НАТО та Європейського Союзу, зокрема через положення Концепції цивільного планування НАТО, яка розглядає цивільну готовність як невід'ємний компонент колективної оборони та кризового реагування, а також через Стратегічну концепцію НАТО 2022 року, що акцентує увагу на формуванні інтегрованих спроможностей для забезпечення стійкості держав і суспільств до широкого спектра загроз.

У контексті України така інтеграція передбачає запровадження комплексу взаємопов'язаних управлінських механізмів, серед яких можна виокремити:

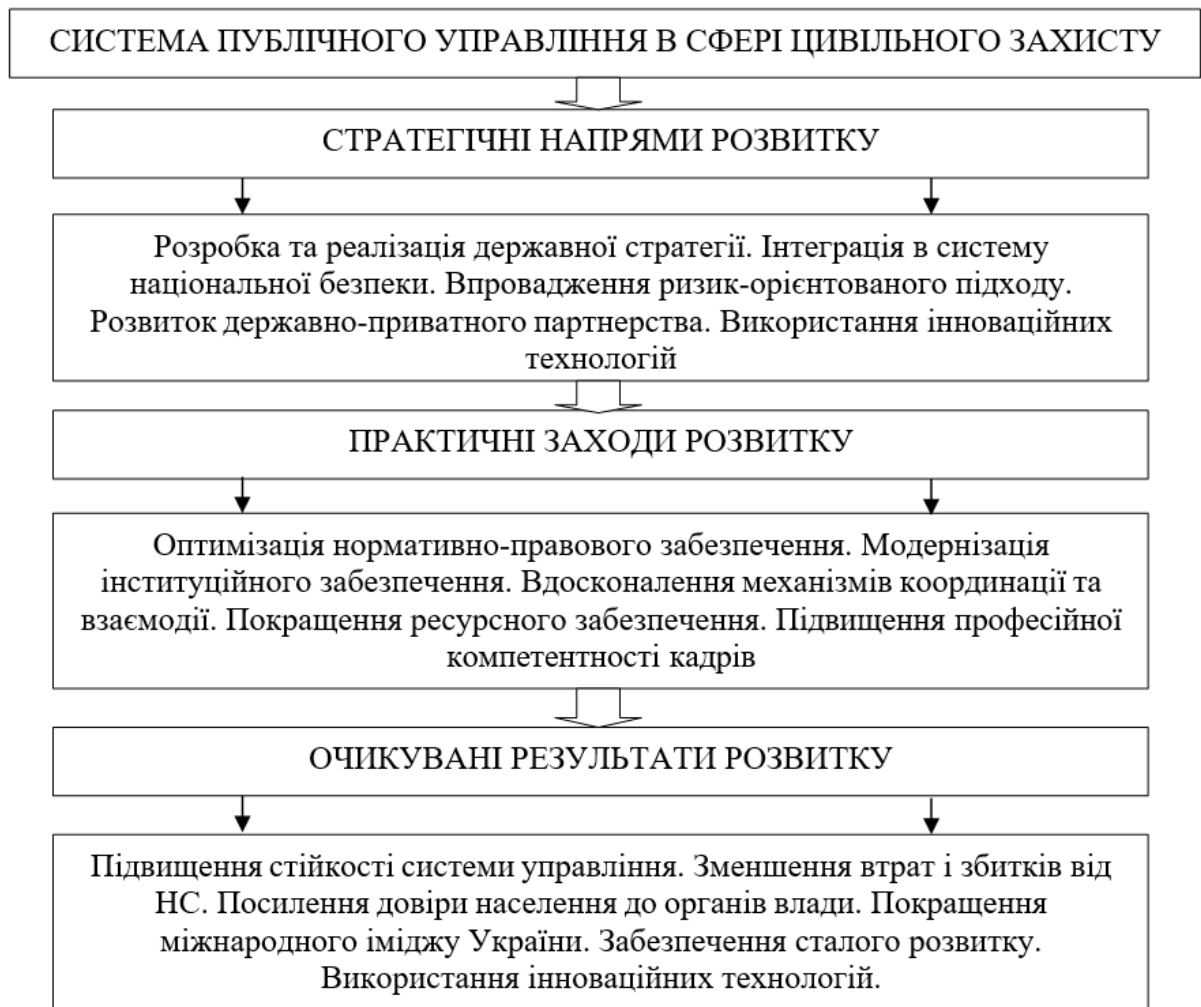


Рис. 3.1. Блок-схема розвитку системи публічного управління в сфері цивільного захисту

– узгодження та гармонізацію нормативно-правової бази інтеграції шляхом внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України», Кодексу цивільного захисту України, а також розроблення оновленої редакції Стратегії національної безпеки України;

– формування відповідного інституційного каркасу інтеграції через створення Національного центру управління кризовими ситуаціями як координаційного органу під егідою Ради національної безпеки і оборони України, що забезпечуватиме узгодження дій усіх суб'єктів сектору безпеки і цивільного захисту;

– впровадження єдиної системи стратегічного та оперативного

планування у сфері національної безпеки і цивільного захисту в рамках комплексного планування спроможностей, що дає змогу оптимально розподіляти ресурси між різними напрямками реагування;

- створення спільної системи підготовки, навчання та тренування персоналу з метою формування уніфікованого розуміння загроз і способів реагування на них, що реалізується через міжвідомчі навчання із залученням сил безпеки, оборони та цивільного захисту;

- формування інтегрованої системи моніторингу, аналізу та раннього попередження загроз природного, техногенного й військового характеру із застосуванням сучасних інформаційно-аналітичних технологій;

- розбудову стійкої та надійної комунікаційної інфраструктури, що гарантує безперервний інформаційний обмін між усіма елементами системи національної безпеки і цивільного захисту навіть за умов кризових обмежень.

Реалізація інтеграційних підходів у цій сфері дозволяє досягти таких ключових результатів:

- підвищення оперативності та ефективності реагування на комплексні та мультифакторні загрози;

- раціоналізація використання ресурсів завдяки усуненню дублювання функцій і повноважень;

- зміцнення координаційних механізмів і узгодженості дій між різними суб'єктами сектору безпеки;

- формування синергетичного ефекту у протидії багатовимірним загрозам;

- загальне посилення національної стійкості та рівня безпеки держави.

Запровадження ризик-орієнтованого підходу до публічного управління у сфері цивільного захисту передбачає поступовий перехід до проактивної моделі управління, яка базується на системній ідентифікації, оцінюванні та управлінні ризиками з метою мінімізації потенційних втрат і забезпечення безперервного функціонування критично важливих систем та

інфраструктури.

Теоретичним підґрунтям такого підходу виступають сучасні концепції ризик-менеджменту, зокрема ISO 31000:2018 «Risk management – Principles and guidelines», теорія прийняття рішень в умовах невизначеності, а також концепція «розумного управління ризиками» (Smart Risk Governance). Відповідно до цих підходів, управління ризиками має бути інтегроване в усі рівні та підсистеми публічного управління через реалізацію таких основних компонентів:

- формування національної системи оцінювання ризиків, що передбачає розроблення єдиної методології аналізу ризиків надзвичайних ситуацій різного походження з урахуванням міжнародних стандартів і національної специфіки;

- розробка та впровадження комплексних стратегій управління ризиками із їх інтеграцією у загальні стратегічні та операційні плани розвитку на різних рівнях управління з урахуванням взаємозалежності ризиків;

- створення сучасної системи моніторингу та раннього попередження із використанням технологій дистанційного зондування Землі, автоматизованих сенсорних мереж, аналітики великих даних та моніторингу інформаційного простору;

- розвиток організаційної культури ризик-орієнтованого управління, що включає формування відповідних цінностей, відкритість до обговорення ризиків, відповідальність за прийняті рішення, а також безперервне навчання персоналу;

- залучення громадськості та інших зацікавлених сторін до процесів управління ризиками через інституалізовані механізми участі бізнесу, громадських організацій та експертного середовища;

- посилення аналітичної спроможності системи шляхом застосування сучасних інструментів моделювання, сценарного аналізу, оцінювання взаємозв'язків і експертних методик;

– інтеграція результатів оцінювання ризиків у процеси ухвалення управлінських рішень на всіх рівнях публічного управління.

Реалізація зазначених напрямів потребує внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про основи національної безпеки України», а також розроблення окремого законодавчого або підзаконного акту щодо управління ризиками з метою запобігання надзвичайним ситуаціям, мінімізації їх наслідків, ефективного розподілу ресурсів, підготовки населення та органів влади до реагування на загрози, розвитку культури безпеки, а також підвищення стійкості та адаптивності системи публічного управління.

Розвиток державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту передбачає консолідацію ресурсів і потенціалу державного, приватного та громадського секторів, а також справедливий розподіл ризиків, відповідальності та вигід між ними з метою досягнення максимально ефективних суспільних результатів. Такий підхід обумовлений обмеженістю бюджетних можливостей, наявністю у приватного сектору інноваційного потенціалу, зростанням рівня соціальної відповідальності бізнесу та необхідністю розподілу ризиків у сфері безпеки.

Основні напрями реалізації державно-приватного партнерства включають:

– модернізацію та розвиток інфраструктури цивільного захисту через залучення приватних інвестицій за допомогою концесійних механізмів, спільної діяльності та договорів управління;

– впровадження інноваційних технологічних рішень у сфері моніторингу, прогнозування та реагування на надзвичайні ситуації із застосуванням штучного інтелекту, безпілотних систем, роботизованих комплексів та цифрових платформ інформування;

– залучення приватних компаній до надання окремих послуг у сфері цивільного захисту, включаючи навчання населення, пожежогасіння та екстрену медичну допомогу;

- забезпечення стійкості критичної інфраструктури та бізнес-середовища шляхом координації зусиль держави і приватного сектору;
- розширення фінансових механізмів участі бізнесу у фінансуванні заходів цивільного захисту через страхування ризиків, соціальні облигації, краудфандинг та інші інноваційні інструменти інвестування.

Реалізація окреслених напрямів державно-приватного партнерства у досліджуваній сфері потребує подальшого вдосконалення нормативно-правової основи, посилення інституційних механізмів координації та підтримки взаємодії між учасниками, запровадження дієвих фінансово-економічних стимулів, підвищення рівня професійної компетентності представників як державного, так і приватного секторів, а також створення ефективних правових інструментів захисту інтересів приватних партнерів і гарантування їхньої участі у спільних проєктах.

Застосування інноваційних технологій у системі публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи реагування на надзвичайні ситуації, забезпечує якісне вдосконалення процесів збору, систематизації та аналітичної обробки інформації, сприяє підвищенню оперативності та обґрунтованості управлінських рішень, покращує рівень координації та взаємодії між різними суб'єктами системи, а також посилює готовність населення до дій в умовах кризових ситуацій. Практичним підтвердженням цього є впровадження в Україні Єдиної державної системи моніторингу надзвичайних ситуацій, функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером «112», а також розвиток мобільних інформаційних застосунків («Повітряна тривога», «ВПливЛ»), які забезпечують оперативне інформування громадян. Водночас загальний рівень цифрової трансформації та технічної оснащеності системи цивільного захисту залишається недостатнім і потребує подальшого розвитку за такими ключовими напрямками:

- впровадження сучасних інформаційно-аналітичних систем і цифрових платформ – передбачає створення інтегрованих рішень для збору,

обробки, аналізу та візуалізації даних щодо потенційних загроз, стану природної і техногенної безпеки, наявних ресурсів та оперативних спроможностей;

– розвиток систем моніторингу та раннього попередження – передбачає широке застосування технологій дистанційного зондування Землі, безпілотних літальних апаратів, сенсорних мереж та Інтернету речей для автоматизованого отримання даних про стан довкілля, критичної інфраструктури та потенційно небезпечних об'єктів;

– використання інтелектуальних систем підтримки прийняття рішень – охоплює аналіз великих масивів даних, моделювання можливих сценаріїв розвитку надзвичайних ситуацій, генерацію варіантів управлінських рішень та оцінювання їх наслідків;

– удосконалення комунікаційної інфраструктури та систем оповіщення – включає створення резервованих і захищених каналів зв'язку, розвиток платформ для відеоконференцій, спеціалізованих цифрових комунікаційних сервісів, а також багатоканальних систем масового інформування населення;

– впровадження технологій віртуальної та доповненої реальності – передбачає використання VR/AR-рішень для створення реалістичних симуляцій надзвичайних ситуацій з метою підготовки персоналу та відпрацювання практичних навичок без ризику для життя і здоров'я;

– розвиток мобільних цифрових сервісів та застосунків – спрямований на розширення охоплення населення інформаційними сервісами, пришвидшення обміну даними та залучення громадян до процесів реагування і управління кризовими ситуаціями;

– використання технологій великих даних, штучного інтелекту та робототехніки – охоплює прогнозування загроз, оптимізацію ресурсного забезпечення, підтримку пошуково-рятувальних операцій та автоматизацію окремих етапів реагування.

Ефективна реалізація зазначених заходів потребує формування цілісної державної політики цифрової трансформації системи цивільного захисту,

розвитку відповідної технологічної та комунікаційної інфраструктури, забезпечення належного рівня кібербезпеки та інформаційного захисту, підготовки висококваліфікованих кадрів із сучасними цифровими компетентностями, залучення інвестицій у сферу інновацій, а також адаптації чинної нормативно-правової бази та посилення міжвідомчої взаємодії.

Отже, методологічні підходи до удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту визначаються реалізацією чотирьох ключових стратегічних напрямів її розвитку, а саме: інтеграції до системи національної безпеки; впровадження ризик-орієнтованого управління; розвитку державно-приватного партнерства; а також активного використання інноваційних технологій. Важливо, що ці стратегічні напрями формують основу багаторівневої та багатовимірної архітектури національної безпеки, функціонування якої забезпечує синергетичний ефект і суттєве підвищення ефективності та результативності діяльності всіх суб'єктів у частині запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій різного походження.

3.2. Комплексний підхід до оцінювання та моніторингу ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту

Існуючий досвід ефективного функціонування системи публічного управління у сфері цивільного захисту, у тому числі в умовах надзвичайних ситуацій, засвідчує потребу в наявності дієвих інструментів оцінювання та моніторингу, які забезпечують своєчасне надходження, достовірність і контрольованість інформації щодо рівня готовності системи, специфіки реагування на загрози та результативності відновлювальних процесів.

Результати дослідження вітчизняної практики демонструють суттєві прогалини та методологічні недоліки у підходах до оцінювання ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи

умови надзвичайних ситуацій. Серед основних проблем науковці виокремлюють, зокрема, такі:

- фрагментарність, розрізненість і недостатня системність окремих оцінювальних процедур;
- домінування кількісних індикаторів за одночасного недооцінювання якісних характеристик управлінських процесів;
- аналіз ситуації без належного врахування превентивного компоненту;
- відсутність цілісного підходу до розгляду всього життєвого циклу надзвичайної ситуації;
- недостатній рівень застосування сучасних інформаційно-аналітичних технологій та методів обробки даних;
- обмежена участь громадянського суспільства та експертного середовища у процедурах оцінювання [81].

Варто наголосити, що надмірна концентрація на показниках реагування та ліквідації наслідків без урахування превентивної складової призводить до перекосів у розподілі ресурсів і управлінської уваги. У результаті формується системна асиметрія на користь реактивних дій замість проактивного управління, що додатково посилюється відсутністю належно розробленого комплексу індикаторів, здатних адекватно відображати превентивний вимір і сприяти прийняттю більш збалансованих управлінських рішень.

Окремою проблемою залишається фрагментованість та відомча ізольованість систем моніторингу різних суб'єктів публічного управління, які застосовують відмінні методичні підходи та системи показників ефективності. Така розпорошеність не дозволяє сформувати єдину цілісну картину наявних ризиків, викликів і результатів діяльності. Це також істотно ускладнює оцінювання довгострокових наслідків управлінських рішень, ухвалених у кризових умовах, оскільки їх вплив часто проявляється протягом тривалого часу – років або навіть десятиліть – у соціально-економічному розвитку постраждалих територій. Натомість наявні підходи здебільшого орієнтовані на короткострокові результати, що не дає змоги повною мірою

відстежувати відкладені ефекти управлінських рішень у широкій часовій перспективі. Усе викладене вище зумовлює необхідність запровадження вдосконаленого механізму комплексного оцінювання та моніторингу функціонування системи цивільного захисту в Україні, включаючи умови надзвичайних ситуацій, з метою підвищення її ефективності/результативності (рис. 3.2). На рис. 3.2 запропонований механізм комплексного оцінювання та моніторингу системи управління представлено як цілісну систему взаємопов'язаних інституційних, організаційних, методологічних, інформаційно-аналітичних і технологічних компонентів. Така структура забезпечує безперервний цикл збору, опрацювання, інтерпретації та використання інформації щодо стану, динаміки та результативності функціонування системи публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи надзвичайні ситуації. Це, у свою чергу, створює підґрунтя для прийняття обґрунтованих управлінських рішень і системного вдосконалення всієї системи.



Рис. 3.2. Механізм комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в досліджуваній сфері

Представлений на рис. 3.2 механізм комплексного оцінювання та моніторингу ґрунтується на низці сучасних підходів і концептуальних засад публічного управління, що визначають його методологічну основу та практичну спрямованість:

- концепція управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management), яка передбачає чітке формулювання очікуваних результатів, систематичне відстеження прогресу їх досягнення, інтеграцію отриманого досвіду в процес ухвалення управлінських рішень, а також забезпечення підзвітності щодо результативності діяльності;

- концепція адаптивного управління (Adaptive Management), що акцентує на необхідності гнучкого реагування, постійного навчання та коригування управлінських дій на основі нових даних і практичного досвіду, особливо в умовах високої невизначеності та динамічних змін, характерних для надзвичайних ситуацій;

- теорія зацікавлених сторін (Stakeholder Theory), яка підкреслює важливість урахування інтересів, очікувань та потреб різних груп учасників процесу (органів державної влади, місцевого самоврядування, населення, бізнесу, міжнародних організацій тощо) у процесах моніторингу й оцінювання;

- концепція суспільної цінності (Public Value), що розглядає результативність публічного управління через призму створення суспільного блага, підвищення рівня безпеки, добробуту та якості життя громадян.

Відповідно, запропонований механізм базується на сукупності ключових принципів, серед яких: комплексність (охоплення всіх рівнів і фаз управлінського циклу), адаптивність (урахування специфіки загроз, ресурсного забезпечення та ситуаційного контексту), інклюзивність (залучення експертного середовища, громадськості та міжнародних партнерів), орієнтація на результат (фокус на впливі управлінських рішень на безпеку та добробут населення), об'єктивність і достовірність (використання надійних джерел інформації та науково обґрунтованих методів аналізу),

практична спрямованість (орієнтація на прийняття рішень, коригування політик і програм, оптимізацію ресурсів), а також прозорість і підзвітність (відкритість результатів оцінювання та відповідальність за їх врахування в управлінській практиці).

Структурно запропонований механізм комплексного оцінювання та моніторингу включає такі основні компоненти: суб'єкти (органи державної влади та місцевого самоврядування, науково-дослідні установи, громадські організації, міжнародні партнери та інші стейкхолдери), об'єкти (управлінські процеси, ресурси та результати діяльності), систему індикаторів (сукупність кількісних і якісних показників), методичний інструментарій збору та аналізу даних (сукупність методів, підходів і технологій), механізми використання результатів оцінювання (процедури інтеграції аналітичних даних у процес прийняття рішень), а також інформаційно-аналітичну платформу (цифрову інфраструктуру, що забезпечує автоматизацію процесів збору, обробки, аналізу та візуалізації інформації).

Для превентивного етапу життєвого циклу надзвичайної ситуації характерними є процеси прогнозування, попередження та підготовки до можливих загроз, що реалізуються на основі системи індикаторів за такими ключовими вимірами:

– нормативно-правове забезпечення превентивної діяльності – охоплює індекс повноти правового регулювання, частку оновлених нормативно-правових актів, рівень гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами та директивами, наявність правових механізмів участі громадськості в управлінні ризиками;

– інституційна спроможність системи прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям – включає рівень впровадження ризик-орієнтованого підходу, індекс міжвідомчої координації, кількість спільних нарад, навчань і заходів державно-приватного партнерства, а також частку реалізованих рекомендацій за результатами аудитів та перевірок;

– система моніторингу та раннього попередження – відображає рівень охоплення автоматизованими системами моніторингу, частку потенційно небезпечних об’єктів із впровадженими системами раннього реагування, середній час передачі інформації про загрозу, рівень інтеграції інформаційних систем і баз даних, а також частку населення, охопленого системами оповіщення [24];

– оцінювання і аналіз ризиків за критеріями повноти та якості – включає наявність і актуальність національного реєстру ризиків, частку територіальних одиниць із затвердженими планами управління ризиками, рівень деталізації оцінок ризиків, частоту їх оновлення та врахування транскордонних і глобальних загроз [18];

– планування та підготовка до надзвичайних ситуацій – охоплює частку територіальних одиниць із розробленими планами реагування, рівень проведення навчань і тренувань, деталізацію планів евакуації, наявність планів безперервності функціонування критичної інфраструктури та органів влади [78], рівень фінансування превентивних заходів і стан готовності захисних споруд;

– ресурсне забезпечення превентивної діяльності – включає обсяг фінансування на одну особу, співвідношення фактичного та запланованого фінансування, рівень матеріально-технічного забезпечення, частку сучасного обладнання, а також забезпеченість кваліфікованими кадрами;

– обізнаність та підготовленість населення – охоплює рівень інформаційного покриття населення, показники обізнаності громадян, частку осіб із навичками першої домедичної допомоги [9], кількість навчань і тренувань, активність волонтерських та громадських організацій;

– впровадження інноваційних технологій і передових практик – відображає рівень автоматизації процесів управління ризиками, кількість інноваційних проєктів, обсяг фінансування досліджень і розробок, а також участь у міжнародних програмах і проєктах технічної допомоги.

У сукупності ці індикатори дозволяють здійснювати системне

оцінювання превентивного етапу функціонування системи публічного управління у сфері цивільного захисту в контексті прогнозування, запобігання та підготовки до надзвичайних ситуацій.

Система індикаторів оперативного етапу орієнтована на такі ключові параметри:

- швидкість і ефективність первинного реагування – включає час оповіщення відповідальних органів, швидкість розгортання сил і засобів, час прибуття першого рятувального підрозділу, рівень дотримання нормативів, тривалість евакуаційних заходів;

- якість управління та координації – охоплює ефективність організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;

- медичне забезпечення та допомога постраждалим – передбачає оцінювання доступності та результативності медичної допомоги;

- інформаційно-комунікаційне забезпечення – включає ефективність збору, обробки, аналізу та поширення інформації під час ліквідації надзвичайної ситуації;

- ресурсне забезпечення оперативних заходів – охоплює достатність і якість матеріальних, технічних і кадрових ресурсів;

- залучення громадськості та волонтерського сектору – передбачає оцінку ефективності взаємодії державних структур із громадськими ініціативами;

- міжнародна співпраця та координація – включає оцінювання ефективності використання міжнародної допомоги та взаємодії [74].

Система індикаторів відновлювального етапу охоплює діяльність, спрямовану на відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалих територіях, і структурована за такими напрямками:

- стратегічне планування відновлення – оцінювання якості планів відбудови та розвитку територій;

- відновлення критичної інфраструктури та житлового фонду – ефективність відновлювальних робіт;

- соціально-економічне відновлення – рівень відновлення економічної активності та соціальної стабільності;
- соціальний захист постраждалих – ефективність систем підтримки населення;
- фінансове забезпечення відновлення – достатність і прозорість фінансових механізмів;
- координація відновлювальних процесів – ефективність взаємодії учасників процесу;
- інтеграція досвіду та вдосконалення системи цивільного захисту – здатність системи до навчання і розвитку;
- сталість і довгострокова стійкість відновлення – забезпечення стабільного розвитку територій у перспективі.

Джерелами даних для функціонування механізму виступають:

- офіційна статистика та адміністративні дані (ДСНС України, Державна служба статистики, органи місцевого самоврядування тощо);
- результати спеціалізованих досліджень та оцінок;
- соціологічні опитування, інтерв'ю та фокус-групи з експертами, населенням і представниками органів влади;
- дані систем моніторингу та спостереження;
- міжнародні порівняльні дані та матеріали технічної допомоги.

Таким чином, комплексний підхід до оцінювання та моніторингу ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту дозволив сформувати сучасний механізм її функціонування у вигляді інтегрованої системи інституційних, організаційних, методологічних, інформаційно-аналітичних і технологічних компонентів, які забезпечують безперервний цикл збору, обробки, аналізу та використання даних про стан і результативність системи, включаючи надзвичайні ситуації. Запропонований механізм базується на концепціях управління, орієнтованого на результат, адаптивного управління, теорії зацікавлених сторін та концепції суспільної цінності, що в комплексі сприяє зміцненню національної безпеки,

підвищенню стійкості держави і суспільства до загроз, зменшенню людських і матеріальних втрат та забезпеченню сталого розвитку в умовах сучасних викликів.

3.3. Прагматичні аспекти забезпечення інституційної спроможності системи публічного управління у сфері цивільного захисту

Попередні наукові напрацювання підтверджують наявність прямої залежності між результативністю функціонування системи публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи умови надзвичайних ситуацій, та рівнем її інституційної спроможності, яка відображає здатність органів державної влади, місцевого самоврядування та інших залучених суб'єктів забезпечувати узгоджені, оперативні й адекватні дії, особливо в умовах криз та високих ризиків. У межах України ідентифіковано низку системних проблем, що суттєво стримують розвиток інституційної спроможності досліджуваної сфери:

- фрагментація функцій і розподіл повноважень між численними суб'єктами управління;
- недостатня ефективність існуючих механізмів координації та міжвідомчої взаємодії;
- домінування реактивної моделі управління над превентивною та проактивною;
- обмежена здатність системи до швидкої адаптації в умовах змінного безпекового середовища;
- недостатній рівень фахової підготовки та управлінських компетентностей персоналу;
- дефіцит ресурсного забезпечення;
- низький рівень сформованості культури безпеки та системного ризик-менеджменту.

З огляду на зазначене, подолання виявлених проблем потребує

комплексного та системно орієнтованого підходу до трансформації організаційної архітектури, управлінських процесів і кадрового потенціалу. Йдеться про формування єдиної концептуальної моделі управління, яка об'єднує взаємопов'язані структурні та функціональні елементи і ґрунтується на принципах адаптивності, випереджувального реагування, гнучкого управління кризовими ситуаціями та здатності ефективно діяти в умовах високої невизначеності, багатофакторності ризиків і динамічних змін зовнішнього середовища.

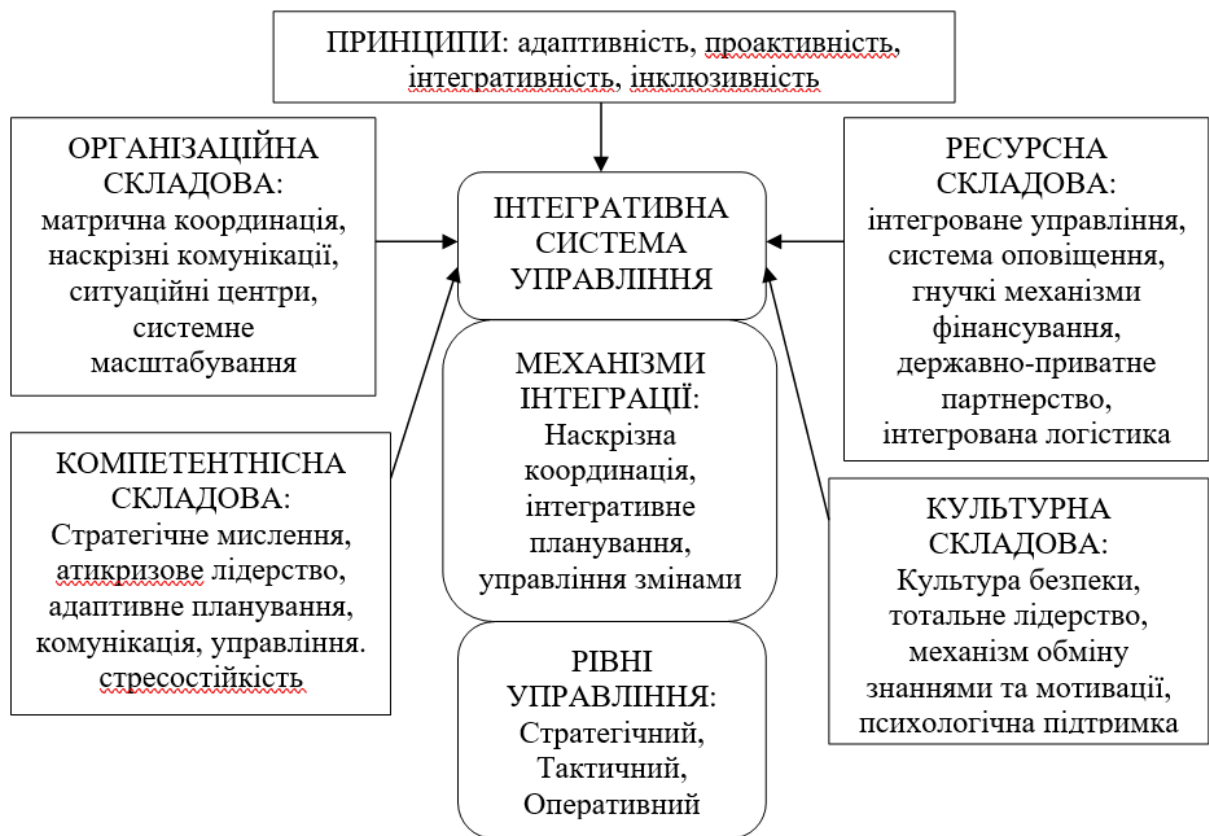


Рис. 3.3. Інтегративна модель розвитку інституційної спроможності досліджуваної системи

Теоретичним підґрунтям і практичною основою інтегративної моделі розвитку інституційної спроможності досліджуваної системи виступає сукупність принципів, які забезпечують здатність системи витримувати зовнішні шоки та стресові навантаження, своєчасно адаптуватися до змін

середовища, накопичувати й використовувати управлінський досвід, трансформуватися відповідно до нових викликів, а також переходити до якісно вищих рівнів організації та функціонування, більш ефективних у нових умовах.

Реалізація зазначеного виміру інституційної спроможності забезпечується через такі ключові напрями розвитку:

- мережева парадигма – розглядає систему публічного управління як сукупність взаємопов'язаних акторів, що взаємодіють у форматі горизонтальних мережевих структур;

- адаптивне управління – передбачає безперервне навчання, експериментування, перегляд і коригування управлінських стратегій і практик;

- антикризове управління – зосереджується на повному циклі роботи з кризами: запобігання, підготовка, реагування та відновлення;

- комплексне управління ризиками – базується на системній ідентифікації, аналізі, оцінюванні та обробці ризиків як цілісного управлінського процесу [81].

Зазначені напрями формують єдину інтегровану основу розвитку інституційної спроможності системи публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи надзвичайні ситуації, та дають змогу комплексно вирішувати наявні проблеми в межах таких базових принципів:

- адаптивність – передбачає здатність системи оперативно реагувати на зміни зовнішнього середовища, змінювати управлінські підходи, структури та процедури відповідно до нових загроз і викликів;

- проактивність – орієнтує на завчасне виявлення, попередження та мінімізацію ризиків надзвичайних ситуацій через постійний моніторинг, прогнозування, стратегічне планування та формування культури безпеки;

- інтегрованість – забезпечує узгодженість дій і синергетичну взаємодію між різними рівнями та суб'єктами управління, а також включення цивільного захисту до ширшої системи національної безпеки;

– інклюзивність – передбачає залучення громад, інститутів громадянського суспільства, бізнесу, міжнародних партнерів і експертного середовища на засадах партнерства та врахування інтересів усіх сторін.

Запропонована модель інституційного розвитку включає взаємопов'язані компоненти:

– організаційна складова – охоплює формальні структури, управлінські процеси та механізми координації, орієнтовані на їх трансформацію в умовах криз через формування більш гнучкої архітектури управління, яка поєднує ієрархічні, мережеві та матричні елементи (зі збереженням вертикалі управління для забезпечення відповідальності та керованості). Вона передбачає створення кросфункціональних кризових команд, ситуаційних центрів, резервних і дублюючих структур міжвідомчого та міжсекторального характеру, що забезпечують безперервність критичних функцій. Передбачається чіткий розподіл ролей і повноважень у вертикальному та горизонтальному вимірах із застосуванням модульного принципу (активація залежно від типу та масштабу загрози), а також розвиток міжрегіональної та міжнародної взаємодії. Стратегічний рівень забезпечує Національна координаційна рада з питань надзвичайних ситуацій при РНБО України та підпорядковані структури; тактичний рівень – регіональні та місцеві комісії, міжвідомчі штаби; оперативний рівень – оперативно-координаційні центри, диспетчерські служби та мобільні пункти управління з можливістю делегування повноважень і децентралізованого прийняття рішень в умовах кризи, із використанням стійких комунікаційних систем;

– компетентнісна складова – охоплює сукупність знань, навичок, здібностей і ціннісних орієнтацій персоналу, що визначають його здатність ефективно діяти в умовах невизначеності та підвищеного ризику. На стратегічному рівні це системне мислення, антикризове лідерство, прогнозування та стратегічне планування; на тактичному – координація, управління інформаційними потоками, організація взаємодії та адаптивне планування; на оперативному – практичні навички, стресостійкість, командна

взаємодія та прийняття рішень в умовах дефіциту часу й інформації. Реалізація компетентнісного підходу передбачає практикоорієнтоване навчання, управління знаннями, обмін досвідом, індивідуальні траєкторії розвитку, систематичні тренінги, міжвідомчі програми підготовки та інтеграцію тематики цивільного захисту у систему державної служби;

– ресурсна складова – включає матеріальні, фінансові, інформаційні та інші ресурси, а також механізми їх ефективного використання в умовах обмежень і невизначеності. Вона передбачає комплексне планування ресурсів, диференційований підхід до їх розподілу залежно від типу та фази надзвичайної ситуації, багаторівневу систему ресурсного забезпечення (державний, регіональний, місцевий рівні), інтегровані інформаційні системи управління ресурсами, автоматизацію планування та прогнозування потреб, стандартизацію звітності, механізми швидкої мобілізації та перерозподілу ресурсів, використання резервних фондів і спрощених процедур фінансування, а також забезпечення сумісності ресурсів різних відомств і можливість залучення зовнішніх джерел;

– культурна складова – охоплює систему цінностей, норм і поведінкових практик, що формують основу ефективного управління. Вона передбачає розвиток інтегративної культури безпеки, орієнтованої на пріоритет життя і здоров'я людей, відповідальність за запобігання ризикам, відкритість до навчання, взаємну довіру, готовність до змін, довгострокове мислення, розвиток критичного аналізу, етичність управлінських рішень, прозорість і підзвітність. Важливими є різні стилі лідерства: трансформаційне – на стратегічному рівні, адаптивне – на тактичному, ситуативне – на оперативному, а також системи управління знаннями, підтримка психологічної стійкості персоналу, мотивації та професійного розвитку.

Модель функціонує на трьох взаємопов'язаних рівнях управління: – стратегічний – формування політики, стратегічне планування, визначення пріоритетів і розподіл ресурсів на національному рівні;

- тактичний – реалізація стратегічних рішень, координація на регіональному та місцевому рівнях, адаптація процедур до конкретних умов;
- оперативний – безпосереднє виконання заходів запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Для кожного рівня визначено специфічні вимоги до організаційної структури, компетентностей персоналу, ресурсного забезпечення та організаційної культури, що забезпечує цілісність функціонування системи.

Синергетичний ефект інтеграції всіх компонентів забезпечується через такі механізми:

- Інтеграційна рада розвитку спроможностей – координація учасників моделі, спільне планування, моніторинг та оцінювання, формування інтегрованих програм;

- матрична система управління – створення наскрізних команд, інтеграційних менеджерів, горизонтальних каналів комунікації та спільної відповідальності;

- інформаційно-комунікаційна система – єдиний інформаційний простір, інтегровані бази даних, цифрові платформи та аналітичні інструменти;

- система інтегрованого планування – узгодження стратегічних документів, координація планів і ресурсів, адаптивне коригування рішень.

Додатково передбачено механізми інтегрованої архітектури змін, синхронізації трансформацій, пілотних проєктів, формування трансформаційних команд і систем підтримки управлінських рішень.

Особливістю моделі є наявність інтегрованої системи моніторингу, аналітичних центрів та інноваційних лабораторій, що забезпечує цілісність управлінських трансформацій. Це особливо актуально в умовах воєнної агресії, децентралізації, євроінтеграції та ресурсних обмежень.

У зв'язку з цим актуалізується необхідність гармонізації нормативно-правової бази, інтеграції моделі в існуючу інституційну архітектуру, узгодження з реформою децентралізації та європейськими стандартами, а

також поетапного впровадження: підготовка і консолідація; національна трансформація; розвиток регіонального та місцевого рівнів; формування мережових структур; інституціоналізація.

Отже, вирішення ключових проблем інституційної спроможності системи публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи надзвичайні ситуації, пов'язане з подоланням фрагментації повноважень, слабкої координації, домінування реактивного підходу, низької адаптивності, дефіциту компетентностей і ресурсів, а також недостатнього рівня культури безпеки. Реалізація інтегративної моделі, що базується на принципах адаптивності, проактивності, мережовості та стійкості в умовах невизначеності, створює передумови для підвищення ефективності та результативності всієї системи управління.

ВИСНОВКИ

У результаті проведення кваліфікаційного дослідження вирішено завдання щодо узагальнення теоретичних засад системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні у звичайному та кризовому режимах управлінської діяльності та визначення стратегічних напрямів її удосконалення, включаючи прагматичні аспекти їх реалізації.

Одержані в процесі дослідження результати дозволяють сформулювати наведені нижче узагальнення, висновки та рекомендації.

1. Сутність, зміст та особливості цивільного захисту як об'єкта системи публічного управління виявляється у звичайному та кризовому режимах управлінської діяльності у контексті реалізації таких специфічних принципів, як пріоритетність завдань щодо рятування життя та збереження здоров'я громадян; максимальне використання наявних сил і засобів; постійна готовність сил і засобів до оперативного реагування; гласність, прозорість, вільний обмін інформацією; ефективність, пропорційність та адекватність заходів реагування рівням загроз; відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування за дотримання вимог у цій сфері.

Концептуальні аспекти дослідження системи публічного управління у сфері цивільного захисту базуються на системному підході до розуміння об'єкта дослідження; на синергетичному підході до вивчення його процесів крізь призму концепцій самоорганізації, нелінійності, хаосу та порядку; на використанні різних технологій моделювання, зокрема структурно-функціонального моделювання, орієнтованого на виявлення базових компонентів системи управління та зв'язків між ними; на технологіях експертного оцінювання ситуації, прогнозування її розвитку, обґрунтування виважених управлінських рішень.

2. Досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в різних країнах світу засвідчує такі його особливості, як чіткий розподіл

повноважень та координація дій між різними рівнями та секторами управління; активне залучення громадськості та приватних структур; використання сучасних технологій і інструментів управління ризиками; безперервне вдосконалення та адаптація систем до нових викликів; використання передових інформаційно-комунікаційних систем, технологій прогнозування, геоінформаційних систем, баз великих даних, формування високопрофесійних і достатньо вмотивованих кадрів.

3. Інституційні аспекти системи публічного управління у сфері цивільного захисту забезпечують його успішність за умов наявності розгалуженої та дієвої системи державних організацій в межах адміністративно-територіального устрою, відповідальних за попередження, реагування та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій у контексті чіткого розподілу повноважень і координації дій між ними, достатніх ресурсів і потенціалу компетентних працівників, уніфікованого регулювання їх діяльності, єдиної системи планування, підготовки, сертифікації персоналу та міжвідомчих тренувань, оперативного реагування на швидкі зміни ситуації.

Нормативно-правові особливості системи публічного управління у сфері цивільного захисту характеризують її як багаторівневу систему правових актів різної юридичної сили, які регулюють суспільні відносини щодо запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру; встановлюють цілі, принципи, функції, завдання, структуру, повноваження, механізми, процедури управління, гарантії та відповідальність за їх реалізацію.

Проблематичні аспекти оцінювання ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту обумовлені її комплексним, багатоаспектним характером та ускладненим кількісним вимірюванням діяльності, адже існуючі моделі оцінювання дозволяють лише сформулювати більш цілісне та багатогранне уявлення про ефективність публічних організацій, виявити проблемні зони та пріоритети для вдосконалення.

4. Методологічні аспекти удосконалення системи публічного управління у сфері цивільного захисту обумовлені реалізацією таких стратегічних напрямів її розвитку, як інтеграція в систему національної безпеки; впровадження ризик-орієнтованого підходу; розвиток державно-приватного партнерства; використання інноваційних технологій, які формують основу багаторівневої та багатоаспектної системи національної безпеки.

Комплексний підхід до оцінювання та моніторингу ефективності системи публічного управління у сфері цивільного захисту дав підстави для розробки та впровадження її сучасного механізму комплексного оцінювання та моніторингу управління у форматі системної сукупності інституційних, організаційних, методологічних, інформаційно-аналітичних і технологічних складових елементів, що забезпечують безперервний процес збору, аналізу, інтерпретації та використання інформації для прийняття обґрунтованих управлінських рішень та вдосконалення системи.

5. Прагматичні аспекти забезпечення інституційної спроможності системи публічного управління у сфері цивільного захисту, включаючи надзвичайні ситуації, стосуються забезпечення здатності органів державної влади та місцевого самоврядування і інших суб'єктів управління здійснювати скоординовані, своєчасні і адекватні дії щодо вирішення таких системних проблем, як розпорошеність функцій та повноважень між різними суб'єктами управління; надієві механізми координації та взаємодії; домінування реактивного підходу замість проактивного; низький рівень адаптивності до мінливих умов; недостатній рівень професійної компетентності персоналу; обмежене ресурсне забезпечення; низький рівень культури безпеки і управління ризиками. Успішність цих процесів здатна забезпечити інтегративна модель управління, що являє собою цілісну систему взаємопов'язаних елементів, побудовану на принципах адаптивності,

проактивності, гнучкого реагування на кризові ситуації, стійкого функціонування в умовах високої невизначеності та динамічних змін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку: монографія. Харків: Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.
2. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку. Харків: Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.
3. 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. С. 223–235.
4. Антонєць В. М. Основи державного управління у сфері цивільного захисту: монографія. Київ: Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.
5. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навчальний посібник. Київ: ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
6. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні: навч. посіб. Київ: ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
7. Барило О. Г. Цивільний захист України як функція держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 115–119.
8. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2013. Вип. 4. С. 77–84.
9. Близнюк М. Д., Волянський П. Б., Гафарова М. Т., Гур'єв С. О., Долгий М. Л., Іскра Н. І., Крилюк В. О., Кузьмін В. Ю., Матяш В. І., Садик С. П., Терент'єва А. В. Медичний та біологічний захист за умов надзвичайних

ситуацій: навч. посібник. Харків: ФОП Панов А. М., 2016. 324 с.

10. Бойко Є. О., Павленко О. П., Сіренко І. В., Надточій І. І., Ракіпов В. Р. Самоменеджмент лідера публічного управління та місцевого самоврядування в умовах цифрового суспільства. *Вісник ХНАУ. Серія: Економічні науки*. 2020. № 3. С. 3–18.

11. Бойко О. А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 1. С. 123–132.

12. Бойчук А. Ю. Міжнародний досвід регламентації норм юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища. *Актуальні проблеми політики*. 2018. № 61. С. 137–155.

13. Борис О. П. Аналіз і узагальнення результатів соціологічного дослідження щодо загроз національної безпеки у сфері цивільного захисту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 15. С. 102–106.

14. Васійчук В. О., Гончарук В. Є., Качан С. І., Мохняк С. М. Основи цивільного захисту: навч. посібник. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2010. 417 с.

15. Волянський П. Б. Державне управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: становлення і розвиток: монографія. Київ: Українська технологічна група, 2013. 359 с.

16. Волянський П. Б. Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 13. С. 134–136.

17. Гудович О. Д., Тищенко В. О. Механізми планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України. *Науковий Вісник академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2013. Вип. 4. С. 97–105.

18. Гур'єв С. О., Терент'єва А. В., Волянський П. Б. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій. Київ: СК «Персонал», 2008. 148 с.

19. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. 224 с.
20. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Управління комунікаціями в умовах криз. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 2. С. 13–21.
21. Домбровська С. М. Забезпечення ефективного державного управління підготовкою фахівців у сфері цивільного захисту: створення професійних стандартів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 293–298.
22. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
23. Євсюков О. П. Методика оцінки соціально-економічної безпеки на державному рівні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 2. С. 8–13.
24. Жукова Л. А. Шляхи удосконалення системи державного управління у сфері цивільного захисту в контексті інтеграції України в Європейський Союз. Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матер. наук.-практ. конф. з міжнар. участю. Київ: Вид-во НАДУ, 2003. Т. 1. С. 368–370.
25. Іванова Т. В. Механізми державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70), № 2. С. 86–89.
26. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні: від цивільної оборони до цивільного захисту (1991 – 2012 роки). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_5 (дата звернення: 15.03.2026).

27. Клименко Н. Г. Єдина державна система цивільного захисту: складові, завдання та режими функціонування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 3. С. 95–100.

28. Клименко Н. Г. Особливості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у системі забезпечення національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 6. С. 82–87.

29. Клименко Н. Г. Особливості забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2 (12). С. 218–233.

30. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

31. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 19.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 15.04.2026).

32. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій від 17.03.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_262#Text (дата звернення: 15.04.2026).

33. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

34. Костенко В. О. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4(19). С. 107–115.

35. Костенко В. О. Пріоритети вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад у процесі децентралізації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2. С. 97–103.

36. Кулешов М. М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту*

України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1(6). С. 314–321.

37. Кулешов М. М. Сучасні проблеми законодавчого забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2016. Вип. 2. С. 16–26.

38. Кулініч О. В. Конституційно-правове регулювання введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 114–119.

39. Лещенко О. Я. Питання забезпечення цивільного захисту в зонах воєнно-політичного конфлікту: досвід України в умовах «гібридної війни». *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. 2015. № 5. С. 228–237.

40. Любінський А. М. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 104–109.

41. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 3–10.

42. Павлюк К. В., Дегтярь Н. В. Державно-приватне партнерство як механізм фінансування збереження екосистем. *Фінанси України*. 2012. № 9. С. 83–93.

43. Потеряйко С. П. Особливості функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія: Державне управління. 2018. № 1. С. 68–74.

44. Про забезпечення готовності закладів охорони здоров'я до реагування на надзвичайну ситуацію державного рівня природного характеру, пов'язану із спалахом коронавірусної хвороби COVID-19: Наказ МОЗ України від 13.03.2020 р. № 663. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-13032020--663-pro-zabezpechennja-gotovnosti->

zakladiv-ohoroni-zdorov%e2%80%99ja-do-reaguvannja-na-nadzvichajnu-situaciju-derzhavnogo-rivnja-prirodnogo-harakteru-pov%e2%80%99jazanu-iz-spalahom-koronavirusnoi-hvorobi-covid-19 (дата звернення: 15.04.2026).

45. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події: Наказ МВС України від 22.08.2016 № 859. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

46. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

47. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 733. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

48. Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 775. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

49. Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1031. Дата оновлення: 01.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

50. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту

та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж: Наказ МВС України від 26.04.2018 р. № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-18#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

51. Про затвердження типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

52. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

53. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 р. № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

54. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

55. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

56. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

57. Про організацію функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту міста Києва: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 17.11.2017 р. № 1407. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_organizatsiyu_funktsionuvannya_teritorialno_pidstemi_yedino_derzhavno_sistemi_tsivilnogo_zakhistu_mista_kiyeva/ (дата звернення: 15.04.2026).

58. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

59. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

60. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики»: Указ Президента України від 15.03.2017 р. № 70/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70/2017#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

61. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях»: Указ Президента України від 30.04.2018 р. № 116/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/2018#Text> (дата звернення: 15.04.2026).

62. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 08.04.2026).

63. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті від 21.05.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b99#Text (дата звернення: 15.04.2026).

64. Публічне управління у сфері цивільного захисту: освіта, наука, практика: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції / за заг. ред. С. М. Домбровської. Харків: НУЦЗУ, 2024. 250 с.

65. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Міжнародний документ від 09.05.1992 р. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text (дата звернення: 15.04.2026).

66. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 130–138.

67. Садковий В. П., Горонескуль М. М. Особливості професійної підготовки майбутніх фахівців у сфері цивільного захисту. *Новий Колегіум*. 2016. № 3. С. 18–22.

68. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. *Вісник НАДУ*. 2014. № 2. С. 5–11.

69. Титаренко А. В. Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2016. Вип. 1 (4). С. 216–222.

70. Федорчак В. В. Інтеграційний механізм державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68), № 1. С. 167–171.

71. Харламов В. В. Теоретичні засади державного управління вищою освітою у сфері цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 69–75.

72. Харламова Ю. Є. Стратегічні засади державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 253–259.

73. European Commission. Emergency Response Coordination Centre (ERCC). URL: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (Last accessed: 15.04.2026).

74. European Commission. EU Civil Protection Mechanism. URL:

https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en (Last accessed: 15.04.2026).

75. European Commission. EU strategy on disaster risk reduction 2021-2030. URL: https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_reduction_en.pdf (Last accessed: 15.04.2026).

76. Federal Emergency Management Agency (FEMA). National Climate Adaptation Strategy. URL: <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/climate-change> (Last accessed: 15.04.2026).

77. Ferdun T. New Approaches to Strengthening the Professional Capacity of Rescuers in the Context of Risks of Natural and Man-made Disasters in Ukraine. Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University. 2021. Vol. 8, № 3. P. 32–41.

78. OECD. Good Governance for Critical Infrastructure Resilience. OECD Reviews of Risk Management Policies. Paris: OECD Publishing, 2019. 142 p.

79. World Bank. Monitoring and Evaluating Stakeholder Engagement Strategies in Disaster and Climate Risk Management Programs. Washington, DC: World Bank, 2020. 112 p.

80. World Economic Forum. The Global Risks Report 2023. Geneva: World Economic Forum, 2023. 98 p.

81. World Health Organization. Toolkit for Assessing Health-system Capacity for Crisis Management. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2012. 92 p.

82. World Meteorological Organization. Multi-hazard Early Warning Systems: A Checklist. Geneva: WMO, 2018. 20 p.