

УДК 351.861

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.5.16>

**Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна,**

доктор наук з державного управління, старший дослідник,  
начальник наукового відділу проблем державної безпеки

Навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ORCID ID: 0000-0001-5666-9350

**Козира Ігор Михайлович,**

викладач кафедри ліквідації надзвичайних ситуацій інституту післядипломної освіти

Львівський державний університет безпеки життєдіяльності

ORCID ID: 0009-0006-0368-2977

## ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

### APPROACHES TO THE FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF ENSURING NATIONAL SECURITY

*Співвіднесено механізми державного управління та механізми публічного управління у сфері цивільного захисту України як загальне та часткове. З'ясовано, що частина елементів механізмів державного управління (мета, принципи, методи, функції тощо) входять до складу механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України. Визначено особливу роль насамперед методів державного управління при формуванні механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту. Наполягається, що ці методи становлять базис для класифікації механізмів публічного управління в цій сфері, серед яких виокремлено інституційні та ресурсні. Обґрунтовано, що інституційний механізм публічного управління у сфері цивільного захисту включає правову й організаційну підсистему, а ресурсний механізм публічного управління в цій сфері – фінансове, інформаційне, кадрове та інше забезпечення.*

*Виявлено процесні особливості формування механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту, зокрема його діалектичність і складність. З метою її спрощення аргументовано застосовувати системний і структурно-функціональний підходи до формування механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України.*

*Крім того, рекомендовано застосовувати інституційний підхід до формування механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту, адже цей підхід дозволяє комплексно визначити роль політичних, соціальних і правових інститутів у цій сфері. У цьому контексті схематично представлено особливості використання інституційного підходу в зазначеній сфері. З'ясовано, що відсутній надважливий правовий інститут – Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, покликаний встановити правовий режим цивільного захисту під час дії воєнного стану та в післявоєнний період. На цій підставі доведена необхідність розробки та реалізації такої стратегії, а також забезпечення її суспільної легітимності.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, механізми публічного управління, системний, структурно-функціональний та інституційний підходи до формування механізмів публічного управління, цивільний захист, надзвичайні ситуації, попередження та моніторинг, національна безпека, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України.

*The mechanisms of state administration and the mechanisms of public administration in the field of civil protection of Ukraine are correlated as general and partial. It is found that some elements of the mechanisms of state administration (goal, principles, methods, functions, etc.) are part of the mechanisms of public administration in the field of civil protection of Ukraine. The special role of, first of all, methods of public administration in the formation of mechanisms of public administration in the field of civil protection is determined. It is insisted that these methods constitute the basis for the classification of mechanisms of public administration in this field, among which institutional and resource ones are distinguished. It is substantiated that the institutional mechanism of public administration in the field of civil protection includes a legal and organizational subsystem, and the resource mechanism of public administration in this field includes financial, information, personnel and other support.*

*The process features of the formation of mechanisms of public administration in the field of civil protection are revealed, in particular its dialectic and complexity. In order to simplify it, it is argued to apply systemic and structural-functional approaches to the formation of public administration mechanisms in the field of civil protection of Ukraine.*

*In addition, it is recommended to apply an institutional approach to the formation of public administration mechanisms in the field of civil protection, because this approach allows for a comprehensive determination of the role of political, social and legal institutions in this area. In this context, the features of the use of the institutional approach in the specified area are schematically presented. It is found that there is no crucial legal institution - the Strategy of Public Security and Civil Protection of Ukraine, designed to establish the legal regime of civil protection during martial law and in the post-war period. On this basis, the need to develop and implement such a strategy, as well as ensuring its public legitimacy, is proven.*

**Key words:** *mechanisms of public administration, mechanisms of public administration, systemic, structural-functional and institutional approaches to the formation of public administration mechanisms, civil protection, emergencies, warning and monitoring, national security, Strategy of Public Security and Civil Protection of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Останніми роками в Україні та всьому світі спостерігається криза публічного управління через вплив викликів глобалізації. При цьому робляться спроби насаджувати популізм та диктаторські ідеології, за якими виразно проступають особисті інтереси окремих особистостей, ініціаторів військових, соціально-політичних та інших конфліктів. Вони зумовлюють зростання нових загроз цивільній, національній і глобальній безпеці, зокрема, через збільшення кількості надзвичайних ситуацій. Проте зазначені кризові явища, несуть в собі зерно майбутніх позитивних змін, яких можливо досягти за умови науково обґрунтованих заходів щодо вдосконалення системи публічного управління, зокрема, у сфері цивільного захисту. У цьому контексті набуває важливості аналіз зазначених викликів, визначення їх історичних і сьогоденних коренів, окреслення шляхів подолання. Відтак, існує необхідність у більш детальному науковому розгляді механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту як важливого вектору функціонування держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості державного (публічного) управління у сфері національної та цивільної безпеки окреслені в наукових розробках А. Белоусов, С. Домбровської, В. Ємельянова, Л. Жукової, Н. Клименко, О. Кравчука, С. Крука, О. Крюкова, П. Махортова, Р. Мелещенка, Н. Нижник, О. Островерх, С. Пирожкова, А. Помази-Пономаренко, Г. Почепцова, Р. Примуша, А. Рубана, Г. Ситника, А. Тайера, А. Терент'євої, В. Федорчака, Т. Ярового, О. Яценко та інших [1; 7].

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення й обґрунтування структури механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні в умовах забезпечення національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Ураховуючи, що сучасні виклики та небезпеки набувають усе більш комплексного взаємопов'язаного характеру, варто визнати їх значну загрозливості для системи безпеки [7]. Із цього випливає, що най-

більш підходящим варіантом для вирішення проблем безпеки є комплексний і системний підходи. Їх потрібно розмежовувати, адже системний підхід передбачає наявність ієрархічності елементів певної системи, а комплексний підхід, навпаки, може відзначатись набором елементів, які можуть бути розташовані хаотично, тобто безсистемно, але в комплексі вони забезпечують належний розвиток певного об'єкту [5; 6].

На підставі цього можливо дійти висновку, що механізми публічного управління у сфері цивільного захисту насамперед відзначаються комплексністю, але повинні прагнути системного, чітко структурованого розвитку. До речі, свого часу відомий вчений В. Бакуменко наголошував, що комплексний підхід в державному управлінні представляє собою загальний спосіб дослідження суспільного управління, який, виходячи з його складності та неоднозначності в методологічному плані, дає можливість вийти за межі суто адміністративно-управлінської сфери й застосувати методи інших наукових знань – політології, економіки, юридичної науки, державного управління, менеджменту, історії, соціології, філософії, психології тощо. Це сприяє більш повному дослідженню конкретної проблематики та точнішому (коректнішому) добору методів управлінської науки, що багата на широкий арсенал інструментів, виокремлення яких є результатом міжпредметних розвідок [4, с. 329].

У продовження відзначимо, що використання цього підходу дозволило науковцям запропонувати визначення «комплексний механізм державного управління», що розглядається як система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів (методів) цілеспрямованого впливу органів державного управління [3, с. 116–117].

Дещо далі пішли вчені Н. Нижник та В. Олуйко, які розглядають комплексний механізм державного управління як систему окремо взятих механізмів, зокрема, економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [2, с. 24]. Одразу підкреслимо, що інші

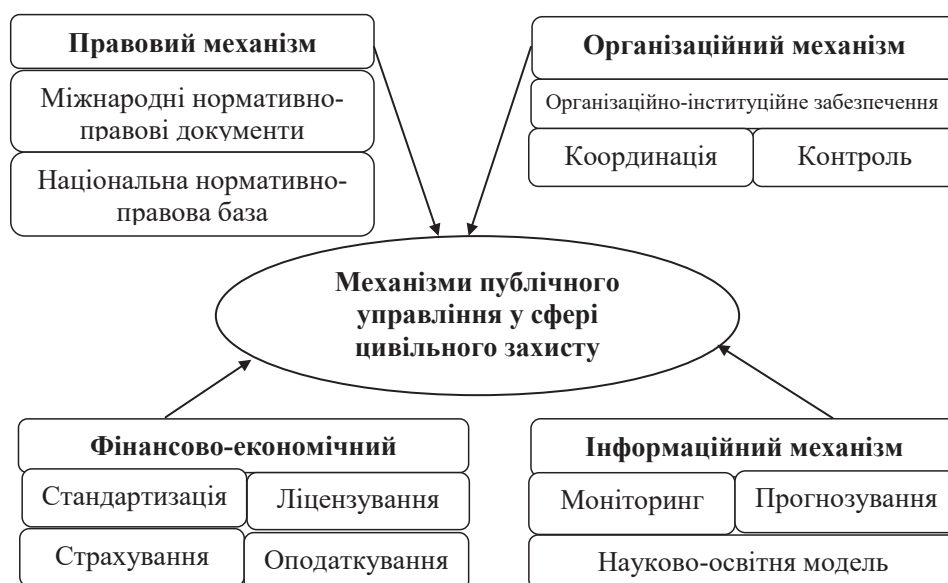
дослідники мають різні думки з приводу набору механізмів, які становлять базис формування комплексного механізму державного управління. Так, О. Федорчак пропонує в складі комплексного механізму виділяти такі механізми як складні суб-системи:

- економічний (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційний (охоплює сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають управлінців до високоефективної роботи);
- організаційний (включає механізми формування та функціонування об'єктів і суб'єктів державного управління, їхніх цілей, завдань, функцій, методів управління й організаційної структури, а також результати їх застосування);
- політичний (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правовий (механізми нормативно-правового та методичного забезпечення) [8].

Виходячи з вищевикладеного, зауважимо, що механізми публічного управління у сфері цивільного захисту є різновидом механізмів державного управління, а тому також відзначаються складністю та дуальністю формування, акценти у здійсненні якого мають зміщуватись у бік забезпечення їх системного розвитку. При цьому дуальність полягає в тому, що частина ознак меха-

нізмів державного управління становлять базис формування більш специфічних і конкретних механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту. На цій підставі можна стверджувати про потенційність утворення комплексного механізму публічного управління у сфері цивільного захисту, що може включати інституційні механізми (правові й організаційні) та ресурсні механізми (фінансові, кадрові, інформаційні). Відтак, указані механізми передбачають використання власних методів та інструментів впливу на ризики виникнення надзвичайних ситуацій, а також більш загальних методів, що становлять базис для класифікації механізмів державного управління загалом (рис. 1). Отже, розглянемо визначені механізми публічного управління з позицій системного та структурно-функціонального підходів, адже система представляє собою чітко структуровану сукупність елементів, які виконують низку функцій (основних і допоміжних).

На рис. 1 визначені механізми публічного управління у сфері цивільного захисту, в яких зацентровано увагу на важливості діалектичного зв'язку інституційного розвитку цих механізмів і необхідних для цього ресурсів. Дотримуючись умовного плану дослідження, можемо відзначити, що інституційний розвиток передбачає застосування інституційного підходу. Він є одним із визначальних методологічних підходів до пізнання суспільно-політичної реальності. Класичний інституціоналізм отримав значне поширення, зокрема, в англо-американській



**Рис. 1. Класифікація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні**

Джерело: складено на підставі [1; 5–6; 7; 8]

фундаментальній науці. Тому науковці під інституціоналізмом найчастіше розуміють таку терміноконструкцію, як «американський інституціоналізм»; його представниками є С. Валтон, Т. Веблен, В. Мітчелл, Дж. Коммонс, Д. Норт, Дж. Хертзлер та ін. [9; 11]. Для їхніх суспільно-політичних досліджень характерна тенденція щодо розвитку всіх суб'єктів державної політики та похідних від неї державних інститутів. У цих дослідженнях державну політику і систему державного управління осмислювали фактично у формально-правових інституційних термінах. Відтак, не останню роль у цьому зіграло те, що суспільно-політичну науку цього періоду сприймали як продовження державознавства (тобто науки щодо вивчення держави, її органів й інститутів, за допомогою яких вона реалізує свої функції). Отже, застосування інституційного підходу до формування публічного управління у сфері цивільного захисту доцільно розглядати в межах таких аспектів: роль соціальних інститутів (таких, як держава, право та ін.) у забезпеченні загального добробуту; місце державних інституцій у забезпеченні розвитку соціальних інститутів. У цьому контексті доречно виокремити правові, соціальні та політичні інститути, які забезпечують належний цивільний захист держави та суспільства (рис. 2).

Ураховуючи вищенаведене, уважаємо, що на вітчизняних теренах варто закріпити такі засади інституціоналізації публічного управління у сфері цивільного захисту України: 1) спрямування відповідної державної політики на формування цивільної безпеки як соціальної гарантії; 2) створення передумов для цивільної безпеки шляхом дієвого впровадження правових, соціально-політичних інститутів у контексті забезпечення національної безпеки; 3) забезпечення невід'ємних прав і свобод людини та громадянина, а також їх цивільного захисту; 4) наявність дієвих публічно-управлінських механізмів моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій.

У цьому контексті доречно обґрунтувати необхідність розробки та впровадження концепція «проактивного» функціонування інституціональної системи публічного управління у сфері цивільного захисту. «Проактивність» цієї системи визначає синкретичне спрямування її механізмів – правового (інституційного) і організаційного (інституціонального), а також їхнього ресурсного забезпечення, яке охоплює інформаційно-аналітичне, фінансове, методичне та ін. При цьому відзначимо, що дана концепція має бути врахо-

вана під час розробки та реалізації Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. Цей правовий документ представляє собою один із важливих стратегічних орієнтирів публічної та цивільної безпеки, що забезпечують органи і територіальні підрозділи, які входять до системи МВС України. У той же час, зауважимо, що Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України поки не прийнята, хоча її розробка є вимогою чинного законодавства у сфері національної безпеки. На наш погляд, дана стратегія повинна відзначатись проактивністю та ретроактивністю заходів, які необхідно вчиняти під час забезпечення цивільного захисту.

**Висновки.** Отже, проведене дослідження наукової літератури дозволило зробити такі висновки:

1. З'ясовано, що механізми публічного управління у сфері цивільного захисту України співвідносяться з механізмами державного управління як часткове та загальне. Відтак, частину елементів останніх механізмів можна побачити у складі механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України. Серед цих елементів виокремлено основну мету, методи, функції тощо. При цьому урахування засадничих положень фундаментальної науки дозволило визначити особливу роль методів державного управління у формуванні механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту. На цій підставі наполягається на здійсненні групування даних механізмів у межах інституційного та ресурсного блоків. Обґрунтовано, що інституційний механізм публічного управління у сфері цивільного захисту включає правову й організаційну підсистему, а ресурсний механізм публічного управління в цій сфері – фінансове, інформаційне, кадрове та інше забезпечення. Даний висновок зроблено з огляду на особливості формування цих механізмів, що відзначається діалектичністю та складністю. У цьому контексті доведено необхідність застосування системного та структурно-функціонального підходів до формування механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України. Акцентовано на важливості розмежування понять «системний» і «комплексний» підходи у межах фундаментальної науки, причому предмет нашого дослідження дозволив визнати доцільність використання насамперед першого підходу.

2. Крім того, рекомендовано застосовувати інституційний підхід до формування механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту, який (підхід) передбачає врахування ролі політичних, соціальних і правових інститутів





**Рис. 2. Особливості застосування інституційного підходу до формування публічного управління у сфері цивільного захисту**

*Джерело: авторська розробка*

у цій сфері. З цією метою конкретизовано особливості використання інституційного підходу до формування публічного управління у сфері цивільного захисту. Аргументовано необхідність розробки Стратегії громадської безпеки та цивіль-

ного захисту України, легітимація якої (стратегії) передбачає схвалення суспільством її положень і їхнє дотримання. Відтак, подальші наукові дослідження мають бути присвячені визначенню цих положень.

#### REFERENCES:

1. Belousov, A.V. (2014). Teoretychni pidkhody do vyznachennya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya ryzykamy vynyknennya nadzvychaynykh [Theoretical approaches to determining mechanisms of state management of risks of emergency occurrence]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 7, 145–148 [in Ukrainian].
2. Nyzhnyk, N.R. & Oluyko, V.M. (2002). *Derzhavne upravlinnya v Ukrayini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsiyni zasady* [State administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational principles]. Lviv Nats. Un-t «L'vivs'ka politekhnika» [in Ukrainian].
3. Bakumenko, V.D., Beznosenko, D.O., Varzar, I.M., Knyazev, V.M., Kravchenko, S.O. & Shtyka, L.H. (2002). *Derzhavne upravlinnya* [State administration]. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
4. Surmin, YU.P., Bakumenko, V.D. & Mykhnenko, A.M. (2010). *Entsyklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya* [Encyclopedic dictionary of public administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
5. Pomaza-Ponomarenko, A.L. & Taraduda, D.V. (2024). *Mekhanizmy zabezpechennya tsyvil'noyi bezpeky Ukrayiny: aspekty poperedzhennya NS na ob'yektakh viys'kovo-promyslovoho kompleksu* [Mechanisms for ensuring civil security in Ukraine: aspects of emergency prevention at military-industrial complex facilities]. *Publichne administruvannya ta natsional'na bezpeka – Public Administration and National Security*, 3 (44), 9–19 [in Ukrainian].

6. Pomaza-Ponomarenko, A.L., Taraduda, D.V. & Poroka, S.G. (2023). Orhanizatsiyno-pravovi zasady implementatsiyi Mekhanizmu tsyvil'noho zakhystu YES v Ukrayini v konteksti harantuvannya natsional'noyi bezpeky [Organizational and legal principles of the implementation of the EU Civil Protection Mechanism in Ukraine in the context of guaranteeing national security]. *Derzhavne budivnytstvo – State Construction*, 2, 67–79 [in Ukrainian].
7. Ruban, A.V. (2018). Natsional'na bezpeka yak ob'yeckt derzhavnoho rehulyuvannya [National security as an object of state regulation]. *Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny. Seriya : Derzhavne upravlinnya – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: State Administration*, 2, 58–62 [in Ukrainian].
8. Fedorchak, O.V. (2008). Klasyfikatsiya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya [Classification of mechanisms of public administration]. *Demokratychnе vryaduvannya – Democratic governance*, 1. Retrieved from <http://www.lvivacademy.com/visnik/index.html> [in Ukrainian].
9. Commons, J. (1934). *Institutional Economics*. New York [In English].
10. Pomaza-Ponomarenko, A., Taraduda, D., Leonenko, N., Poroka, S. & Sukhachov, M. (2024). Ensuring the safety of citizens in times of war: aspects of the organization of civil defense. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, 14 (1), 216–220 [In English].
11. Vittikh, V.A. (2015). Evolution of ideas on management processes in the society: from cybernetics to evergetics. *Group Decision and Negotiation*, 24 (5), 825–832 [In English].