

УДК 351/354+330.3.:351.861(477)

Подобєд Ігор

ORCID ID 0000-0001-6779-2717

e-mail: ipodobed21@gmail.com

МОДЕЛІ РЕСУРСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-238-258](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-238-258)

Анотація. Розглянуто досвід розвинених країн світу щодо розбудови моделей ресурсного механізму державного управління національних систем цивільного захисту. Дані емпіричного дослідження проаналізовані за допомогою застосування системного та комплексного підходів і таких методів, як індукції та дедукції, аналізу та синтезу, порівняльного аналізу, прогнозування, узагальнення тощо. Встановлено значну розбіжність між країнами ЄС щодо розподілу між місцевим і центральним рівнями влади стосовно матеріальних, людських, фінансових, інформаційних та інших ресурсів, які витрачаються на цивільний захист. Виявлено відмінності досліджуваних моделей щодо адміністративної відповідальності, законодавчої бази та операційних практик. З'ясовано, що децентралізація систем цивільної безпеки найбільш широко впроваджена в країнах Центральної / Північної Європи, тоді як багато «нових» країн і країн-кандидатів у Південно-Східній Європі та Балтійському регіоні мають вищий рівень схильності до використання централізованих моделей. Розглянуто модель ресурсного механізму державного управління в США – систему управління інцидентами (далі – NIMS), визначено її основні характеристики. Встановлено, що пріоритетом системи цивільного захисту країн ЄС в умовах сьогодення є не ліквідація, а прогнозування, моніторинг, оцінювання і попередження надзвичайних ситуацій. Класифіковано та уточнено основні характеристики моделей ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту. Аргументовано основні переваги і недоліки моделей ресурсного механізму системи цивільного захисту. Доведено, що Україна може розглядати модель, яка поєднує централізовану координацію, гнучкість та гібридний підхід для забезпечення ефективного ресурсного механізму державного управління системи цивільного захисту в умовах воєнних дій. Обгрунтовано, що реформування вітчизняної системи цивільного захисту має бути спрямовано на подальший її перехід від реагування на можливі надзвичайні ситуації до забезпечення стійкості держави в різних видах кризових ситуацій та зміцнення взаємодії сил і органів управління цивільного захисту з правоохоронними органами та збройними силами.

Ключові слова: цивільний захист, система цивільного захисту, ресурсний механізм, державне управління, модель управління, ефективність, стійкість.

Постановка проблеми. Всі розвинуті країни світу стикаються з величезними безпековими проблемами. Збільшення складності критичної інфраструктури, зміна клімату, природні стихійні лиха, технологічні інновації, кібератаки, дефіцит енергії, катастрофи техногенного характеру, погіршення навколишнього середовища, соціальні конфлікти продовжують зумовлювати нові та непередбачені загрози цивільній безпеці. Кожна країна повинна мати можливість ефективно реагувати у разі кризи чи лиха. Метою цивільного захисту є захист людей від шкоди, спричиненої катастрофами, а головною метою систем цивільного захисту і на національному, і на рівні ЄС є здатність швидко та ефективно реагувати на катастрофу чи неминучу катастрофу [1].

Реагування на загрози, зокрема природні катастрофи, техногенні аварії, терористичні акти, пандемії й інші надзвичайні ситуації, потребує, крім інших аспектів державного управління, забезпечення необхідними ресурсами, що є критично важливим для ефективної реакції та подолання таких загроз. Різні моделі ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту, їхні переваги та недоліки визначають якості, взаємопов'язані з ефективним цивільним захистом і врегулюванням кризових ситуацій на національному рівні. Заявлені цілі та завдання у сфері цивільного захисту не завжди втілюються в життя, оскільки немає чітких і зрозумілих механізмів їх реалізації. Державні програми щодо цивільного захисту не завжди підтверджені достатнім фінансуванням та відповідними ресурсами і внаслідок цього повністю не забезпечуються. В умовах сьогодення ще гостріше відчувається нестача національних ресурсів, матеріалів та персоналу, необхідних для підтримки внутрішнього управління в системі цивільного захисту. Отже, важливо визначити пріоритети, щоб найкраще використовувати обмежені ресурси та персонал.

У цій статті ми розглянемо найкращі зарубіжні управлінські практики розвитку систем цивільного захисту, забезпечення їх ресурсами та визначимо їх підґрунтя на основі наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам

державного управління, розвитку, збереженню та відтворенню ресурсів присвячено значну кількість теоретичних і практичних досліджень в різних галузях знань. Вони містять аналіз різних підходів до управління ресурсами, обґрунтування необхідних змін у державному управлінні, проблемних питань реформування державного управління у сфері цивільного захисту; вдосконалення чинної нормативно-правової бази, що регулює діяльність інституцій системи; зміцнення фінансового механізму системи цивільного захисту; шляхів удосконалення системи державного управління у зазначеній сфері тощо. Питання ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, процесів їх формування та використання залишилися поза увагою вітчизняних і зарубіжних дослідників з державного управління. Лише у незначній кількості публікацій досліджено економічну природу та якісні характеристики людських, фінансових, інформаційних ресурсів.

D. Keeling у своїй науковій праці «Management in Government» [2, с. 15] відзначав, що «публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики».

C. Walters розглядає підходи до формулювання цілей менеджменту, моделі для розуміння того, як вибір політики впливає на досягнення цих цілей, а також перспективи адаптивного управління складними системами, наголошуючи на важливості людського фактору щодо ухвалення рішень, як складової уникнення ризику та суперечливих цілей [3].

Унаслідок порівняльного дослідження 22 європейських держав науковці у роботі [4] висвітлили схожість, закономірності, а також моделі систем цивільного захисту. Вони обґрунтували, як різні держави визначають роль уряду під час криз і катастроф; описали адміністративні структури і процедури, які застосовують для забезпечення цивільної безпеки, оцінили якість цих систем. Встановили, що адміністративна відповідальність, законодавча база та операційна практика помітно відрізняються, оскільки національні системи враховують національний контекст.

Вітчизняний дослідник І. Іванченко [5] на досвіді таких

країн ЄС, як Німеччина, Франція та Польща розглянув доцільність використання зарубіжної практики у сфері реформування вітчизняної системи цивільного захисту, розвитку пожежної та аварійно-рятувальної справи. Він констатував факт доцільності наближення вітчизняної служби цивільного захисту до відповідних європейських стандартів і визначив, що система цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки країн, є складовою стратегічного забезпечення життєдіяльності суспільств, які повинні захищати населення й економіку країн під час виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення рятувальних та інших аварійно-відновлювальних робіт у постраждалих районах, а також заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям.

У своєму дослідженні В. Маслей [6] окреслив основні недоліки визначених заходів реагування і мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій, що проявляються в наявності упущень в системі управління реагуванням на них, в ухваленні непопулярних і неаргументованих рішень під час здійснення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, недостатній рівень кількісних і якісних показників спеціального математичного та програмного забезпечення моделювання цих заходів. Суттєвою суперечністю функціонування системи управління попередженням і мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій визначено суперечність між необхідністю достатнього рівня матеріально-технічного та фінансового забезпечення системи управління попередженням і мінімізацією наслідків виникнення надзвичайних ситуацій та низьким рівнем наявного матеріального резерву, що має створюватися органами управління ЄДСЦЗ всіх рівнів. Проаналізована ним чинна нормативно-правова база створення матеріальних резервів дала змогу визначити ступені відповідальності органів влади різних рівнів щодо створення матеріального резерву. Вчений слушно зазначає, що, враховуючи поточні і перспективні завдання, практику управління ризиками, «слід переглянути значення державних матеріальних резервів у системі забезпечення функціонування системи управління попередженням і мінімізацією наслідків

виникнення надзвичайних ситуацій».

А. Чубенко [7] зосередив значну увагу на дослідженні правових аспектів фінансування системи цивільного захисту та надав пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання відносин у системі фінансового забезпечення системи цивільного захисту.

Розробленню концептуальних засад трансформації державної системи цивільного захисту в сучасному безпековому середовищі присвячена праця О. Лещенка [8]. Він проаналізував досвід розвинених країн світу щодо розбудови національних систем цивільного захисту через застосування політологічного аналізу певних компонентів (функцій) цих систем у контексті забезпечення національної безпеки, зокрема у визначенні ступеня політизації питань цивільного захисту; дослідженні інституційних основ забезпечення цивільного захисту; рівня його соціально-економічного впливу; стану розвитку безпекового партнерства, децентралізації у цій сфері, регіонального співробітництва та інтеграції з питань цивільного захисту.

Невизначеність ситуації в умовах сьогодення значно ускладнює формування державами політики в системі цивільного захисту, потребує диверсифікації заходів, зміцнення традиційних механізмів безпеки заходами щодо побудови стійкості системи цивільного захисту. Зазначене вище актуалізує пошук інноваційних, теоретико-методичних обґрунтованих підходів до шляхів удосконалення ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, зокрема стратегічного аналізу і планування.

Роботи зазначених дослідників та інших експертів можуть бути корисними для розуміння і вдосконалення ресурсного механізму державного управління системи цивільного захисту в умовах різних видів загроз та надзвичайних ситуацій.

Мета статті полягає у висвітленні результатів дослідження моделей ресурсного механізму державного управління систем цивільного захисту країн світу, узагальнення передового зарубіжного досвіду для імплементації його в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою

дослідження слугували сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема, використано системний і комплексний підходи до пізнання процесів і явищ. Під час проведення дослідження застосовано прийоми індукції та дедукції (для аналізу та узагальнення інформації), аналізу та синтезу (під час опрацювання наукових джерел і нормативно-правових актів на тему дослідження, а також для визначення змістових характеристик ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, що необхідно враховувати у процесі його оцінювання та удосконалення). Крім того, послуговувались порівняльним аналізом (для виявлення логічних закономірностей, що здійснюють вплив на досліджувані об'єкти й явища, визначення переваг і вразливостей, що можуть виявлятися під впливом факторів досліджуваної системи), прогнозуванням, узагальненням та синтезом (для обґрунтування висновків і рекомендацій за результатами дослідження).

Виклад основного матеріалу. Систему цивільної безпеки вчені визначили як політику, органи та механізми, які країна має для захисту від нових і невідкладних загроз безпеці її людей та/або функціонуванню критичної інфраструктури. Кожен уряд у Європі має таку систему для забезпечення суспільної безпеки – це є головним завданням суверенної держави. Громадяни очікують, що їхні уряди розроблятимуть та реалізовуватимуть можливості для запобігання виникненню ризиків, підготовки до криз і катастроф, захисту цінностей та інфраструктури від шкоди, ефективного реагування з достатньою спроможністю та ефективного ухвалення рішень, якщо криза все ж таки станеться, і швидкого відновлення після її настання [4].

Управління є свідомим впливом на процеси, об'єкти або системи для збереження їх стійкості чи переведення з одного стану в інший відповідно до визначених цілей. Управління системою визначають як процес впливу і в той же час як систему управляючих суб'єктів, об'єктів, якими управляють, і управлінських дій. Управління означає створення єдиної, раціональної, чіткої системи, що безперебійно функціонує, з конкретними цілями та взаємопов'язаними елементами. Це

еквівалентно використанню системи управління ресурсами.

Ефективне функціонування системи в умовах сучасних трансформацій є однією зі складових досягнення соціально-економічного розвитку держави. Серед джерел загроз можна визначити «політику держави або групи держав; окремих людей, груп людей, організацій; природне середовище або космічний простір, зміни в діяльності, реалізації, функціонуванні або існуванні яких спричиняють ті чи інші загрози та визначають їхній загальний характер. З одного джерела може походити більше ніж одна загроза» [9].

Системи цивільного захисту різних країн світу, зважаючи на зростаючі загрози воєнного стану, надзвичайні ситуації, враховуючи природні катастрофи, техногенні аварії та терористичні події, зазнали значних трансформацій. Однією з ключових складових ефективності систем цивільного захисту є ресурсний механізм, який включає в себе розподіл та управління ресурсами, необхідними для реагування на надзвичайні ситуації та їх запобігання.

Різні інститути управління ресурсами достатньо часто не пов'язані між собою і здійснюють неузгоджене управління. У контексті впровадження реформи децентралізації проблема збалансованого ресурсного механізму державного управління все більше актуалізується.

Зарубіжні вчені здійснили опитування 17 країн-членів ЄС з метою дослідити чинники, які сприяють ефективності цивільного захисту та управлінню кризовими ситуаціями як на національному рівні, так і на рівні ЄС. Вони дослідили чотири основні виміри: 1) розподілене формування сенсу (здатність подолати суперечливі визначення проблем у ситуаціях, що характеризуються невизначеністю); 2) координація, співпраця та комунікація (здатність діяти узгоджено з відповідними суб'єктами); 3) здатність відповідати належним чином (правильні дії, вчинені відповідними суб'єктами); 4) підвищення потужності, логістика постачання та процедури масштабування (спільне використання та розподіл ресурсів через чіткі структури та процедури ухвалення рішень). Ці параметри відповідають чотирьом характеристикам ефективності, які були визначені вченими як важливі для

ефективного реагування на транскордонну кризу [10].

ЄС має національні агентства з конкретними завданнями та досвідом, пов'язаними з кризою. Механізм цивільного захисту допомагає координувати об'єднання ресурсів для врегулювання криз. Механізм цивільного захисту ЄС є найбільшою в світі системою надання допомоги в рамках міжнародного співробітництва в разі надзвичайної ситуації в ЄС і за його межами. Проте мало відомо про системи цивільного захисту держав-членів ЄС, які є ключовими елементами будь-якої європейської транскордонної системи реагування. ЄС не має власних потужностей чи ресурсів; будь-яка спільна відповідь на транскордонну загрозу потребує співпраці та ресурсів однієї чи декількох держав-членів [4].

У звіті UNISDR відзначається значна розбіжність між країнами ЄС щодо розподілу між місцевим і центральним рівнями влади стосовно матеріальних і фінансових ресурсів, що витрачаються на цивільний захист, а також значною є відмінність в частці активного населення, яке зайняте у сфері цивільного захисту під час значних надзвичайних ситуацій [11].

У порівняльному дослідженні систем цивільної безпеки в 22 європейських державах визначено структурні відмінності та основні подібності між системами цивільного захисту, які можуть сприяти чи перешкоджати міжнародній співпраці у відповідь на кризи. Результати показують, що адміністративна відповідальність, законодавча база та операційна практика помітно відрізняються, оскільки національні системи враховують національний контекст та історичний досвід. Проте існує суперечність між перевагою однакових повноважень і тенденцією до децентралізації під час криз і катастроф: рішення часто ухвалюють ті, хто перебуває поблизу місця катастрофи, оскільки вони мають найточнішу інформацію про ситуацію. Децентралізація дає змогу ухвалювати швидкі, обґрунтовані рішення та швидко адаптуватися до нових подій [4].

Тенденцією державного управління є прагнення до уніфікації та стандартизації понять, термінології та процедур. Цей тренд доцільний і в сфері цивільного захисту. Зусилля важливо спрямовувати на спрощення кризової співпраці та координації між рівнями через запровадження загальних

позначок і термінів (універсальна стандартизація).

Уявлення про роль уряду під час криз і катастроф у країнах різняться. Вони виявляються у відмінностях переваг централізації чи децентралізації як основних концепцій систем цивільного захисту. У децентралізованих системах відповідальність за управління кризою покладається на місцевий (наприклад, Італія, Швеція) або регіональний рівні (наприклад, Чеська Республіка). Це включає напрямок делегування (зверху вниз або знизу вгору), а також розподіл виконавчої відповідальності та відповідальності за формулювання політики. Цивільна безпека в багатьох країнах є порівняно більш децентралізованою, ніж інші сфери політики. Також спостерігається поступовий розвиток від централізованих до більш децентралізованих систем у таких країнах, як Франція, Італія, Польща та Сербія. В Італії, наприклад, підзвітність поступово переходить від центральних до місцевих органів влади. Водночас Німеччина вжила заходів щодо запровадження обмежених форм центральної координації та співпраці, таких як створення Німецького федерального відомства цивільного захисту та допомоги у разі стихійних лих [4].

З огляду на ці внутрішні диференціації в джерелі [4] виділено чотири евристичні кластери серед досліджуваних країн за ступенем централізації. Перша група країн (федеративні країни Австрія, Німеччина, Швейцарія) має чітку та явну перевагу децентралізованим місцевим рішенням знизу вгору, покладаючи відповідальність на найнижчі з можливих рівнів уряду в усіх або більшості аспектів. Друга група країн (Чехія, Фінляндія, Ірландія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Швеція та Велика Британія) має тенденцію до децентралізованих систем знизу вгору, але також містить деякі елементи централізації різного ступеня залежно від типу кризи чи катастрофи. До третьої групи входять чотири країни (Хорватія, Естонія, Франція та Польща), у яких більш централізовані структури становлять основу їхніх систем цивільної безпеки. У деяких аспектах вони запровадили децентралізацію та висхідні рішення, такі як зони оборони та безпеки у Франції. Група із семи країн (Угорщина, Латвія,

Литва, Мальта, Румунія, Сербія та Словаччина) має майже повністю централізовані системи.

Це емпіричне дослідження [4] вказує на те, що децентралізація систем цивільної безпеки найбільше впроваджена в країнах Центральної / Північної Європи, тоді як багато нових країн і країн-кандидатів у Південно-Східній Європі та Балтійському регіоні мають вищий рівень схильності до запровадження централізованих моделей.

Важливою є роль військових у врегулюванні внутрішніх криз і стихійних лих. Військові можуть додати значну людську силу та матеріально-технічний потенціал для цивільного управління кризами та катастрофами. У зазначених вище країнах збройні сили сприяють цивільній безпеці за вказівкою цивільної влади, проте частота використання військових значно відрізняється в різних країнах. Сильну цивільно-військову співпрацю та часте використання військових демонструють Італія, Норвегія, Словаччина та Швеція [4].

Дослідження країн також вказують на дуже різні механізми щодо кількості та структури агенцій-виконавців цивільного захисту. Оперативне врегулювання кризових ситуацій зазвичай є спільною відповідальністю декількох місцевих агенцій і служб реагування на надзвичайні ситуації з різних галузей (медики, пожежники, пошуково-рятувальні служби прибережних або гірських районів, поліція), але головна агенція та домовленості про співпрацю відрізняються залежно від країни. Є різні процедури залучення органів влади інших рівнів влади та юрисдикції. Деякі країни мають провідне агентство для координації такої участі, інші покладаються на спеціальні мережі. Конкретні правові та політичні структури залишаються основними змінними, які визначають участь, форму та компетенцію провідних агенцій у сфері цивільного захисту, особливо на вищих рівнях управління [4].

Є країни, які створили єдині провідні агентства з інтегральною відповідальністю за врегулювання криз на національному рівні, але з різними обов'язками та компетенціями. Так, Хорватська національна рада порятунку та Сербський сектор з управління надзвичайними ситуаціями відповідають за загальну координацію з центрального рівня,

а Національний генеральний директорат з ліквідації наслідків стихійних лих в Угорщині має наглядову компетенцію для інших установ. Діяльність національних провідних агенцій зазвичай більш обмежена в менш централізованих країнах. Норвезьке управління з питань цивільного захисту та планування у разі надзвичайних ситуацій або Шведське агентство з питань надзвичайних ситуацій можна вважати провідними агенціями на національному рівні, але реалізація тут спрямована на місцевий рівень у досить децентралізованій системі. У Німеччині та Швейцарії федеральні служби цивільного захисту переважно є платформами та постачальниками послуг для регіональних / місцевих сил управління кризою, які чітко зберігають оперативний контроль у більшості сценаріїв [4]. Операційні та правові процедури в різних системах цивільного захисту значно відрізняються.

Цивільний захист не завжди є узгодженим сектором політики, а ймовірніше є наскрізним завданням, яке залежно від визначення пронизує декілька інших політичних та адміністративних сфер, таких як громадське здоров'я, транспорт чи енергетика. Крім того, децентралізація передбачає багаторівневе фінансування, де регіони та/або муніципалітети відіграють важливу роль у схемі фінансування.

У 2017 р. Європейська комісія внесла нову пропозицію щодо подальшого зміцнення спроможності Європи краще протидіяти надзвичайним ситуаціям. Запропоновано зміцнити співпрацю у сфері цивільного захисту як знизу, так і зверху. Знизу вгору у плані запропоновано посилити національний потенціал через надання фінансування для оновлення активів і ресурсів держав-членів. Згори вниз у плані запропоновано надати ЄС власний незалежний потенціал реагування, який створить резерв засобів, таких як пожежні літаки, водяні насоси, міські пошуково-рятувальні засоби та польові госпіталі, якими можна буде керувати. DG ECHO буде розгорнутий на запит держав-членів, якщо це необхідно [0].

Доцільно розглянути і модель ресурсного механізму державного управління в США. У 2004 р. Міністерство внутрішньої безпеки США (далі – DHS) оголосило про створення обов'язкової загальнонаціональної системи

управління інцидентами, яка складається з багаторівневого підходу до організації управління надзвичайними ситуаціями на всіх рівнях уряду на всій території США. На найвищому рівні він встановлює шість основних компонентів: командування та управління; підготовленість; управління ресурсами; зв'язок та управління інформацією; допоміжні технології; поточне управління та технічне обслуговування. Особливо важливими з 11 характеристик управління на рівні управління інцидентами NIMS ICS є п'ять: спільна термінологія; модульна організація; контроль; інтегровані комунікації; підпорядкованість і єдиноначальність / єдине командування [12].

Загальна термінологія проходить через усі аспекти ICS. Кожна роль у системі управління інцидентами має офіційну назву та чітко визначений опис посади. Стандартні визначення та номенклатура були розроблені для найпоширеніших основних ресурсів, включаючи персонал, приміщення, основне обладнання та навіть предмети постачання, і отримали опис типу, який детально описує можливості та обмеження ресурсу. Усі об'єкти поблизу місця інциденту, що можуть бути використані (наприклад, командний пункт, базова зона, базовий табір тощо), отримали стандартні назви та визначення. Використання стандартної термінології додатково підкріплюється стандартними формами ICS [12].

Управління ресурсами передбачає: встановлення систем і протоколів для відстеження ресурсів; активація цих систем до або під час інциденту; диспетчеризація ресурсів; і дезактивація ресурсів після інцидентів. Стандартизуючи процедури з партнерськими агентствами, NIMS забезпечує швидке й ефективне переміщення ресурсів для підтримки менеджерів з питань інцидентів і екстрених служб. Управління ресурсами, орієнтоване на NIMS, дасть змогу ділитися та отримувати доступ до ресурсів громади до, під час і після кризи.

Більшості з досліджених нами сучасних моделей ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту властиві такі ознаки:

– пріоритетом таких систем у країнах ЄС у сучасних умовах є не ліквідація, а прогнозування, моніторинг, оцінювання і за можливості запобігання надзвичайним

ситуаціям. У той же час важливо враховувати те, що витрати коштів на запобігання надзвичайним ситуаціям зазвичай є нижчими порівняно з витратами на усунення їх негативного впливу;

- такі системи в більшості країн ЄС управляються безпосередньо на урядовому рівні або через органи, або через спеціально створені державні установи зі статусом агентств;

- у розпорядженні органів управління цивільного захисту перебувають значні сили й засоби, залучені професійними пожежниками та рятувальниками, які відрізняються передовим оснащенням. Паралельно активно залучаються збройні сили, поліція та добровільні пожежні й аварійно-рятувальні команди, які за чисельністю в декілька разів перевищують професійні;

- у багатьох країнах значний обсяг завдань щодо організації і забезпечення, зокрема фінансового, пожежних, аварійно-рятувальних й інших невідкладних робіт, покладено на місцеві органи;

- особовий склад пожежних й аварійно-рятувальних команд (в тому числі добровільних) мають пільги та соціальні гарантії [5];

- немає єдиних стандартів ефективності.

Таким чином, моделі ресурсного механізму у сфері цивільного захисту можуть суттєво відрізнятися залежно від країни та її конкретних потреб, законодавчого середовища та історичного контексту. Класифікувати їх пропонуємо таким чином:

- централізована модель визначає, що влада та контроль над ресурсами у сфері цивільного захисту концентруються у центральних урядових органах. Усі ресурси, зокрема матеріальні, людські, фінансові та інші, збираються та розподіляються центральними владними структурами. Ця модель може бути ефективною в умовах виникнення загроз та потреби в швидкій координації дій;

- децентралізована модель передбачає, що різні регіони мають значний ступінь автономії щодо управління ресурсами та реагування на надзвичайні ситуації, кожен з яких може мати власний центр управління цивільним захистом;

- гібридна модель, яка поєднує централізовані та

децентралізовані підходи (наприклад, центральні органи управління можуть забезпечувати координацію та надання додаткових ресурсів в разі надзвичайних ситуацій, а регіональні або місцеві влади мають власні ресурси для оперативної відповіді);

– партнерська модель надає можливість громадянському суспільству та приватному сектору брати активну участь у ресурсному механізмі цивільного захисту. Вона ґрунтується на партнерстві між державними та неурядовими суб'єктами;

– міжнародна співпраця передбачає розроблення механізмів співпраці та обміну ресурсами в разі надзвичайних ситуацій через міжнародні організації та угоди. Це важливо для реагування на транскордонні загрози та катастрофи.

Кожна із зазначених моделей ресурсного механізму в системі цивільного захисту має свої переваги та недоліки, що відображено в табл. 1.

Зазначені вище моделі є лише загальними орієнтирами, і реальні моделі можуть поєднувати різні аспекти цих підходів залежно від потреб та обставин конкретної країни. У дослідженні ресурсного механізму в країнах світу важливо аналізувати специфіку кожної моделі, її переваги та недоліки, а також враховувати досвід та рекомендації для покращення системи цивільного захисту.

Таблиця 1 – Переваги та недоліки моделей ресурсного механізму в системі цивільного захисту

Модель	Переваги	Недоліки
Центра-лізована	Ефективність координації (дає змогу швидко та ефективно координувати дії та розподіляти ресурси у разі надзвичайних ситуацій). Оптимізація використання ресурсів (може забезпечувати ефективне використання обмежених ресурсів). Спрощена комунікація (зменшення кількості взаємозв'язків спрощує процес комунікації та управління).	Бюрократизм (може страждати від бюрократії та повільних рішень, особливо в умовах кризи). Вразливість до внутрішніх помилок та корупції (може бути вразливою до політичного впливу, корупції та недостатньої відкритості).

Науковий вісник: Державне управління. 2023. № 2(14)

Модель	Переваги	Недоліки
Децентралізована	<p>Локальна адаптація (дає змогу об'єктовим, місцевим та регіональним органам більш точно адаптувати ресурси та заходи до конкретних потреб регіону).</p> <p>Швидкість реакції (суб'єкти на місцях можуть швидко реагувати на надзвичайну ситуацію, не чекаючи централізованих директив).</p> <p>Зниження ризику виникнення одночасних помилок (може знизити ризик появи одночасних помилок на центральному рівні).</p>	<p>Неоднорідність стандартів (різниця в підходах різних регіонів може призвести до виникнення неоднорідності та невирішених проблем у координації та управлінні).</p> <p>Складність централізованої координації (у разі великого масштабу події може бути важко забезпечити централізовану координацію та реагування).</p>
Гібридна	<p>Поєднання переваг (дає змогу поєднати переваги централізованої та децентралізованої систем, забезпечуючи ефективну координацію та локальну адаптацію).</p> <p>Гнучкість (може бути адаптована до конкретних потреб та умов).</p>	<p>Складність управління (управління гібридною системою може бути складним завданням, особливо в умовах кризи).</p> <p>Вартість (забезпечення різноманітних рівнів управління та координації може потребувати додаткових ресурсів та зусиль).</p>
Партнерська	<p>Додаткові ресурси та експертиза (залучення громадянського суспільства та приватних суб'єктів може забезпечити додаткові ресурси та експертизу).</p> <p>Швидкість мобілізації (партнерство може сприяти швидкій мобілізації ресурсів у разі надзвичайної ситуації).</p>	<p>Незабезпеченість стійкістю (залежність від неупорядкованих суб'єктів може призвести до незабезпеченості стійкістю системи цивільного захисту).</p> <p>Складна координація (може виникати складність у координації дій та ресурсів між різними суб'єктами).</p>
Міжнародна співпраця	<p>Масштаб співпраці (може забезпечити доступ до додаткових ресурсів та експертизи великої кількості країн).</p> <p>Глобальна перспектива (дає змогу подивитися на проблеми цивільного захисту з глобальної перспективи та надавати допомогу там, де це найбільш необхідно).</p>	<p>Політичні труднощі (співпраця між країнами може ускладнюватися політичними конфліктами та різницею в інтересах).</p> <p>Складність узгодження стандартів (різні країни можуть мати різні стандарти та підходи до цивільного захисту, що може ускладнити узгодження дій).</p>

Джерело: розроблено автором

Залежно від конкретної ситуації країни можуть вибирати одну з цих моделей або поєднувати їх для досягнення максимальної ефективності в системі цивільного захисту. Важливо враховувати особливості країни, її потреби та ресурси, а також забезпечувати постійний моніторинг та аналіз ефективності системи для її вдосконалення та адаптації до постійно змінних умов та загроз.

З огляду на умови воєнних дій висуваються особливі вимоги до системи цивільного захисту, і вибір оптимальної моделі ресурсного механізму стає критично важливим. Україна, яка стикається із сучасною воєнною загрозою, має свої унікальні вимоги. За цих умов модель ресурсного механізму має бути спрямована на забезпечення захисту населення та країни від можливих наслідків воєнних дій.

Під час вибору моделі ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту для України слід враховувати такі важливі аспекти:

- централізована координація в реальному часі (умови воєнних дій можуть змінюватися швидко, тому централізована модель, яка дає можливість швидко координувати та розподіляти ресурси в реальному часі, може бути важливою для ефективного реагування на воєнні загрози);

- гнучкість та швидкість реагування (умови воєнних дій потребують від системи цивільного захисту швидкої реакції на надзвичайні ситуації. Гібридна модель, яка поєднує централізовані та децентралізовані підходи, може дати можливість комбінувати координовану діяльність та локальну адаптацію);

- взаємодія з військовими структурами (у воєнний час важливо забезпечити ефективну співпрацю та взаємодію з військовими структурами для забезпечення безпеки та захисту населення. Модель має передбачати механізми співпраці та обміну інформацією з військовими органами);

- міжнародна співпраця (з огляду на міжнародний характер воєнних конфліктів важливо також розглядати можливості міжнародної співпраці й обміну досвідом та ресурсами з іншими країнами та міжнародними організаціями);

- стійкість до впливу політики (умови воєнних дій

можуть включати політичні аспекти, тому важливо мати механізми, які забезпечують незалежність та стійкість системи цивільного захисту від політичного впливу).

Із урахуванням цих аспектів Україна може розглядати модель, яка поєднує централізовану координацію, гнучкість та гібридний підхід для забезпечення ефективної системи цивільного захисту в умовах воєнних дій. Важливо також продовжувати аналізувати досвід і вдосконалювати модель на основі умов і загроз, що змінюються.

Відповідно до зарубіжної практики ЄДСЦЗ повинна мати у своєму складі: підготовлені органи управління всіх рівнів до виконання своїх функцій; сучасні засоби оповіщення і системи зв'язку; системи радіаційної розвідки, дозиметричного й хімічного контролю; надійні системи захисних споруд; запаси продовольчих товарів, сировини і матеріальних ресурсів; підготовлені до виконання завдань за призначенням сили і засоби цивільного захисту; органи державного нагляду і контролю у сфері цивільного захисту [13].

Загалом наявність високоякісних національних систем цивільного захисту сприятиме формуванню ефективних мереж реагування. Оцінка ефективності системи має враховувати не лише огляд бюджетів (за наявності), а й структуру та джерела фінансування, зростання або зниження витрат на цивільну безпеку та зусилля урядів щодо економії коштів. Важливим є визначення якості управління кризою та факторів, які призводять до підвищення якості реагування на кризу.

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, формування ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту є постійним та адаптивним процесом.

З огляду на порівняльний аналіз моделей ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту виявлено спільні ознаки систем цивільного захисту та кластери відмінностей між європейськими країнами. Встановлено, що ці системи мають значні відмінності в структурах, політиках, правилах і практиках: країни по-різному організували свої системи, щоб захистити громадян від різноманітних загроз їх безпеці. Кожна система складається з різних типів суб'єктів,

управляється по-різному, регулюється різними правовими документами, має різні відносини зі сторонами приватного сектору. Зазначене свідчить про різноманітність у системах і практиках цивільного захисту.

Під час дослідження сучасних підходів до ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту виявлено, що окремі теоретико-методологічні концепції та їх прикладні рекомендації не можуть бути безпосереднього застосовані на практиці через особливості системи цивільного захисту. Водночас серед використовуваних методів та інструментів є такі, які більше відповідають централізованому управлінню ресурсами і не повністю придатні для ситуації на регіональному і місцевому рівнях. Це є свідченням недосконалості теоретико-методичних засад управління формуванням і використанням ресурсів системи, а також методичного інструментарію, адекватного специфіці досліджуваного середовища, в якому суб'єкти здійснюють свою діяльність. Отже, є об'єктивна необхідність розширення і поглиблення наукових розвідок в цій тематичній галузі управління.

Ефективне використання ресурсів допоможе забезпечити надійний захист населення та майна під час надзвичайних ситуацій та загроз. Планування, координація, ефективне використання та постійний моніторинг ресурсів є ключовими компонентами успішного управління системою цивільного захисту. Досягнення цих цілей потребує співпраці між усіма заінтересованими сторонами, включаючи органи державної влади і місцевого самоврядування, громадські організації та громадян.

Найкращі управлінські практики системи цивільного захисту щодо забезпечення ресурсами потребують систематичного планування, співпраці, використання сучасних технологій та моніторингу. Важливо розвивати інтегровані стратегії та механізми, що нададуть змогу ефективно використовувати ресурси для забезпечення безпеки громадян у надзвичайних ситуаціях та загрозах. Забезпечення належного рівня готовності й реагування системи цивільного захисту на зміни в навколишньому середовищі та загрози залишається

важливим завданням сучасного суспільства. З огляду на це дослідження та вдосконалення підходів до управління ресурсами в системі цивільного захисту залишаються актуальними та науково-практично значущими завданнями, спрямованими на підвищення ефективності цивільного захисту і безпеки громадян.

Реформування вітчизняної системи цивільного захисту має бути спрямовно на подальший її перехід від реагування на можливі надзвичайні ситуації до забезпечення стійкості держави в різних видах кризових ситуацій та зміцнення взаємодії сил та органів управління цивільного захисту з правоохоронними органами та збройними силами.

Надалі під час наукових розвідок перспективними будуть дослідження ефективності ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту.

Список використаних джерел

1. European Parliament and Council. Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. *Official Journal of the European Union*. L 347/924, 20.12.2013 p. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313> (дата звернення : 20.09.2023).
2. Keeling D. Management in Government. London : Allen & Unwin. 1972. 789 p.
3. Walters C. J. Adaptive Management of Renewable Resources. New York : McGraw Hill. 1986. URL : <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/2752/1/XB-86-702.pdf> (дата звернення : 06.09.2023).
4. Kuipers S., Boin A., Bossong R., Hegemann H. Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. 2015. Vol. 6. No. 1.
5. Іванченко І. П. Зарубіжний досвід організації системи цивільного захисту. Організаційно-економічна складова. *Інвестиції : практика та досвід*. 2015. № 23. С. 156–159.
6. Маслей В. Визначення критичного протиріччя у функціонуванні системи управління попередженням та мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник : Державне управління*. 2021. № 1(7). С. 180–194.
7. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні : моногр. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. 460 с.
8. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / Нац. інст. страт. досліджень. Київ, 2020. 293 с.
9. Резнікова О. О. Стратегічний аналіз безпекового середовища України : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с. URL : <https://miss.gov.ua/news/statti/stratichnyy-analiz-bezpekovo-ho-seredovyshcha-ukrayiny> (дата звернення : 22.09.2023).
10. Ansell C., Boin A. and Keller A. (2010). Managing transboundary crises: identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2010. 18(4). P. 195–207.
11. The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. UNSDR, 2009. 179 p. URL : https://www.unisdr.org/files/9346_Europe (last accessed : 22.09.2023).
- F. Parker C., Persson T., Widmalm S. The effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 member states. *Journal of European Public Policy*. 2019. 26:9, P. 1312–1334.

12. Hannestad S. E., Incident Command System : A Developing National Standard of Incident Management in the U.S. Proceedings of the 2nd International ISCRAM Conference. April 2005. Brussels, Belgium. 2005. P. 19–28.
13. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 167–175.

References

1. European Parliament and Council. (2013). Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. *Official Journal of the European Union*. L. 347/924. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313_x [in English].
2. Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: Allen & Unwin [in English].
3. Walters, C. J. (1986). *Adaptive Management of Renewable Resources*. New York: McGraw Hill. Retrieved from <https://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/2752/1/XB-86-702.pdf> [in English].
4. Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R., Hegemann, H. (2015). Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6, 1. [in English].
5. Ivanchenko, I. P. (2015). Zarubizhnyi dosvid orhanizatsii systemy tsyvilnoho zakhystu. Orhanizatsiino-ekonomichna skladova [Foreing experience in organization of the civil protection system. Its organizing-economical component]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 23, 156–159. [in Ukrainian].
6. Maslei, V. (2021). Vyznachennia krytychnoho protyrichchia u funktsionuvanni systemy upravlinnia poperedzhenniam ta minimizatsiieiu naslidkiv nadzvychnykh sytuatsii [Determination of a critical contradiction in the functioning of the management system for prevention and minimization of the consequences of emergency situations]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, 1(7), 180–194. [in Ukrainian].
7. Chubenko, A. H. (2011). *Teoretyko-pravovi zasady finansuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu v Ukraini* [Theoretical and legal principles of financing the civil protection system in Ukraine]. K.: Nats. akad. vnutr. Sprav. [in Ukrainian].
8. Leshchenko, O. Ya. (2020). *Transformatsiia systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv hibrydnogo typu* [Transformation of the civil protection system of Ukraine in the context of modern military-political conflicts of the hybrid type]. (Candidate's thesis). Kyiv. Nats. in-t strat. Doslidzhen. [in Ukrainian].
9. Reznikova, O. O. (2022). *Stratehichnyi analiz bezpekovoho seredovyschcha Ukrainy* [Strategic analysis of ukraine's security environment]. Kyiv: NISD. Retrieved from <https://niss.gov.ua/news/statti/stratehichnyy-analiz-bezpekovoho-seredovyschcha-ukrayiny> [in Ukrainian].
10. Ansell, C. Boin, A. and Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: identifying the building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195–207. [in English].
11. *The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe*. (2009). UNSDR. Retrieved from https://www.unisdr.org/files/9346_Europe.pdf [in English].
12. F. Parker, C., Persson, T., Widmalm, S. (2019). The effectiveness of national and EU-level civil protection systems: evidence from 17 member states. *Journal of European Public Policy*, 26(9), 1312–1334. [in English].
13. Hannestad, S. E. (2005). *Incident Command System: A Developing National Standard of Incident Management in the U.S.* Proceedings of the 2nd International ISCRAM Conference, Brussels, Belgium. P. 19–28. [in English].
14. Kulieshov, M. M., Rosokha, V. O. (2014). Suchasni vyklyky dlia derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Modern challenges for state policy in the field of civil protection in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2, 167–175. [in Ukrainian].

MODELS OF THE RESOURCE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION

Podobied Ihor

Abstract. The article analyzes the experience of the developed countries of the world regarding the development of models of the resource mechanism of public management of national civil protection systems. Empirical research data were analyzed by applying systematic and comprehensive approaches and using research methods such as induction and deduction, analysis and synthesis, comparative analysis, forecasting, generalization, etc. A significant discrepancy between the EU countries has been established regarding the distribution between the local and central levels of government in terms of material, human, financial, informational and other resources spent on civil protection. The differences of the researched models regarding administrative responsibility, legal framework and operational practices were revealed. Decentralization of civil security systems is found to be most widely implemented in Central / Northern European countries, while many new and candidate countries in South-Eastern Europe and the Baltic region have a higher level of propensity to adopt centralized models. The model of the resource mechanism of public administration in the USA – the incident management system (NIMS) is considered, and its main characteristics are determined. It was determined that the priority of the civil protection system of the EU countries in today's conditions is not liquidation, but forecasting, monitoring, evaluation and prevention of emergency situations. The main characteristics of models of the resource mechanism of public management in the civil defense system are classified and specified. The main advantages and disadvantages of models of the resource mechanism of the civil protection system are argued. It is proven that Ukraine can consider a model that combines centralized coordination, flexibility and a hybrid approach to ensure an effective resource mechanism of state management of the civil defense system in the conditions of military operations. Reasonably, reforming the domestic civil defense system should be aimed at its further transition from responding to possible emergency situations to ensuring the stability of the state in various types of crisis situations and strengthening the interaction of civil defense forces and management bodies with law enforcement agencies and the armed forces.

Key words: civil protection, civil protection system, resource mechanism, public administration, management model, effectiveness, sustainability