ПРАТ «ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КРИВОШЛИКОВ СЕРГІЙ ФЕДОРОВИЧ

УДК 351.86:351.862(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело. Всі частини тексту дисертації, під час написання яких використовувалися технології штучного інтелекту, перевірені та відредаговані мною особисто

_____ **С. Ф. Кривошликов**

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Кривошликов С. Ф. Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. – Міжрегіональна Академія управління персоналом, Київ, 2026.

У дисертації здійснено теоретико-методологічне обґрунтування розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції. Актуальність теми зумовлена кардинальним ускладненням безпекового середовища, у якому система цивільного захисту перестає бути лише механізмом реагування на природні, техногенні чи соціальні надзвичайні ситуації, а набуває значення однієї з базових функцій держави, спрямованої на збереження життя і здоров'я населення, захист територій, забезпечення безперервності критичних функцій, підтримання суспільної стійкості та організацію відновлення після кризових впливів. Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України суттєво змінила функціональне навантаження цивільного захисту, оскільки сучасні загрози мають комбінований характер і поєднують воєнні дії, ураження критичної інфраструктури, техногенні аварії, екологічні ризики, масові переміщення населення, енергетичні кризи, інформаційні впливи та кіберінциденти. За таких умов, традиційна адміністративно-ієрархічна й переважно реагувальна модель цивільного захисту виявляється недостатньою, що актуалізує потребу в розробленні нової моделі державного управління, заснованої на ризик-орієнтованому плануванні, цифровій трансформації, мережевій взаємодії, спроможності територіальних громад, інституціоналізації суспільної участі та процедурній сумісності з європейською системою цивільного захисту.

Мета дисертаційного дослідження полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні та розробленні цілісної концепції розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, що передбачає формування ризик-орієнтованої, інноваційної, мережевої та інституційно спроможної моделі управління, сумісної з європейськими підходами і зорієнтованої на забезпечення належного рівня захисту населення та територій, стійкості критичних функцій, ефективного реагування на комплексні загрози та здійснення післякризового відновлення. Досягнення цієї мети передбачало розкриття загально-теоретичних засад організації державного управління у сфері цивільного захисту, визначення закономірностей еволюції системи цивільного захисту України, характеристику її суб'єктно-об'єктної архітектури, аналіз сучасних державно-управлінських викликів, обґрунтування інноваційних механізмів модернізації, узагальнення досвіду повномасштабної війни та розроблення імплементаційної логіки інтеграції української моделі до європейського простору цивільного захисту. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування, реалізації та розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України. Предметом дослідження є теоретико-методологічні, нормативно-правові, інституційні, організаційно-функціональні та цифрові засади розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції.

Методологічну основу дисертації становить поєднання загальнонаукових, спеціально-наукових і міждисциплінарних методів, що забезпечило комплексне дослідження цивільного захисту як складної системи державного управління. Діалектичний метод використано для аналізу еволюції цивільного захисту під впливом воєнних, техногенних, природних, цифрових, соціальних та євроінтеграційних чинників. Системний метод дав змогу розглянути цивільний захист як багаторівневу сукупність суб'єктів, об'єктів, процедур, ресурсів, цифрових платформ,

правових режимів і управлінських процесів. Структурно-функціональний метод застосовано для характеристики повноважень Кабінету Міністрів України, ДСНС, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних і військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, операторів критичної інфраструктури, добровольчих формувань, громадських організацій і населення. Інституціональний метод дозволив оцінити нормативно-правові й організаційні засади функціонування системи цивільного захисту, а ризик-орієнтований підхід – обґрунтувати необхідність переходу від однакового формального виконання заходів до диференційованого управління відповідно до профілю ризиків територій, об’єктів і секторів. Порівняльний метод використано для узагальнення досвіду США, Японії, Канади, Австралії та держав Європейського Союзу щодо систем раннього попередження, Incident Command System, єдиного екстреного номера 112, добровольчого сектору, критичної інфраструктури, resilience та Build Back Better.

У першому розділі дисертації розкрито загально-теоретичні засади організації державного управління у сфері цивільного захисту та доведено, що його розвиток в Україні відображає поступовий перехід від фрагментарних заходів захисту населення і радянської моделі цивільної оборони до комплексної багаторівневої системи управління ризиками, стійкістю та безпекою життєдіяльності. Установлено основні закономірності організації системи цивільного захисту, серед яких визначальними є системність, ієрархічність, комплексність, територіально-функціональна побудова, єдиноначальність, міжвідомча координація, інтегрованість ресурсів і децентралізоване виконання завдань за умови стратегічної централізованої координації. Обґрунтовано, що європейська інтеграція задає нові параметри розвитку цивільного захисту, оскільки передбачає гармонізацію національних процедур з Механізмом цивільного захисту ЄС, розвиток систем раннього попередження, спільних резервів, цифрової сумісності, оцінювання ризиків, стандартизації навчань і

процедур взаємодопомоги. Показано, що міжнародний досвід провідних країн свідчить про необхідність переходу від реагування до превенції, від відомчої фрагментації до багаторівневого врядування, від вузько технічного розуміння безпеки до концепції стійкості суспільства.

У другому розділі досліджено суб'єктно-об'єктну архітектуру державного управління у сфері цивільного захисту України. Доведено, що суб'єктний склад цієї сфери має багаторівневий і міжсекторальний характер, охоплюючи Кабінет Міністрів України, ДСНС, центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, місцеві державні та військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, операторів критичної інфраструктури, суб'єктів господарювання, добровольчі рятувальні формування, громадські організації, волонтерські мережі, освітньо-наукові установи та населення. Об'єктами управлінського впливу визначено не лише населення, території, укриття, матеріальні резерви, системи оповіщення, потенційно небезпечні об'єкти й критичну інфраструктуру, а й процеси попередження, готовності, реагування, евакуації, відновлення, кризової комунікації та забезпечення безперервності критичних функцій. Такий підхід дозволив перейти від статичного опису органів і споруд до аналізу реальної керованості системи, у якій результативність залежить від якості взаємодії між суб'єктами, стану об'єктів, наявних ресурсів, процедур, даних і спроможності діяти в умовах комплексних загроз.

У третьому розділі проаналізовано сучасні державно-управлінські виклики у сфері цивільного захисту України. Установлено, що повномасштабна війна, ураження енергетичної, водної, транспортної, цифрової та медичної інфраструктури, масові евакуації, блекаути, кібератаки, логістичні розриви, екологічні ризики та потреба у постійному підтриманні життєво важливих послуг вимагають від системи цивільного захисту переходу до нової логіки управління. Доведено, що ключовим

напрямом модернізації є ризик-орієнтована модель, у межах якої планування, фінансування, державний нагляд, підготовка персоналу, розвиток інфраструктури та оцінювання результатів мають здійснюватися з урахуванням імовірності загроз, масштабу можливих наслідків, рівня вразливості територій, критичності об'єктів і здатності системи до відновлення. Обґрунтовано необхідність створення прозорої системи індикаторів готовності, спроможності та результативності, зокрема щодо часу оповіщення, доступності укриттів, рівня автономності критичних об'єктів, швидкості реагування, охоплення населення навчанням, стійкості цифрових платформ і тривалості відновлення критичних послуг.

У четвертому розділі розроблено інноваційну модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України. Її зміст полягає у поєднанні вертикальної державної координації, горизонтальної мережевої взаємодії, цифрової аналітики, локальної спроможності громад, інституціоналізації добровольчих і приватних ресурсів, кіберстійкості, гуманітарної орієнтації та європейської процедурної сумісності. До основних інноваційних механізмів віднесено систему єдиного екстреного номера 112, елементи Incident Command System, інтегровані центри управління, оперативні штаби нового типу, цифрові карти укриттів, мобільні застосунки оповіщення, геоінформаційні системи, аналітику великих даних, офіцерів цифрової трансформації громад, добровольчі пожежно-рятувальні формування, публічно-приватні партнерства, платформи стійкості та згуртованості. Наукова цінність цієї моделі полягає в тому, що вона не зводить інновації до технічних засобів, а розглядає їх як інституційний спосіб перебудови взаємодії між державою, громадами, бізнесом, громадянським суспільством і населенням. У результаті цивільний захист постає як система проактивного управління ризиками, а не лише як механізм реагування після настання надзвичайної ситуації.

У п'ятому розділі узагальнено досвід функціонування цивільного захисту України в умовах повномасштабного вторгнення та обґрунтовано

напрями його інституціоналізації у системі державного управління. Показано, що активація планів цивільного захисту на особливий період, масові евакуаційні операції, розгортання «Пунктів незламності», цифрове оповіщення, електронні карти укриттів, використання державних цифрових сервісів, залучення волонтерів, гуманітарних організацій, бізнесу і місцевих громад сформували унікальну емпіричну базу для оновлення національної системи цивільного захисту. Доведено, що воєнний досвід має бути розглянутий не як тимчасовий набір кризових рішень, а як основа для довгострокової трансформації ЄДСЦЗ, включно з нормативним закріпленням нових практик, стандартизацією цифрових інструментів, розвитком місцевих сил, модернізацією укриттів, інституціоналізацією добровольчих формувань і впровадженням постійної системи моніторингу стійкості. Запропоновано імплементаційну логіку інтеграції української моделі до європейської системи цивільного захисту через нормативну еквівалентність і процедурну сумісність, технічну інтероперабельність даних і платформ, операційну конвергенцію спроможностей, навчань, сертифікацій і модулів реагування.

Наукова новизна дисертації полягає в розробленні концептуальної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, яка інтегрує ризик-орієнтоване планування, цифрову трансформацію, мережеву взаємодію, розвиток місцевої спроможності, участь добровольців і бізнесу, кіберстійкість, стійкість критичної інфраструктури та європейську процедурну сумісність. Уперше обґрунтовано імплементаційну логіку входження української моделі до європейського простору цивільного захисту через три взаємопов’язані зони: нормативну, технічну й операційну. Удосконалено наукове розуміння цивільного захисту як наскрізної функції держави, що забезпечує не лише реагування на надзвичайні ситуації, а й підтримання критичних функцій суспільства, захист цивільного населення в особливий період, повоєнне відновлення, національну стійкість і європейську

безпекову сумісність. Набули подальшого розвитку положення про суб'єктно-об'єктну архітектуру цивільного захисту, роль територіальних громад, цифрову інтероперабельність, критичну інфраструктуру, добровольчий сектор, систему 112, Incident Command System, «Пункти незламності» та гуманітарний вимір цивільного захисту.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання для вдосконалення державної політики у сфері цивільного захисту, оновлення Кодексу цивільного захисту України та підзаконних актів, розроблення стратегій громадської безпеки і цивільного захисту, модернізації ЄДСЦЗ, формування державних і місцевих програм стійкості, розвитку систем оповіщення, цифрових реєстрів, ситуаційних центрів, місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, добровольчих формувань, публічно-приватного партнерства та механізмів європейської інтеграції. Запропоновані положення можуть бути використані органами державної влади, ДСНС, органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, операторами критичної інфраструктури, закладами освіти, науковими установами та громадськими організаціями під час підготовки нормативно-правових актів, методичних рекомендацій, навчальних програм, планів реагування, програм відновлення і транскордонних проєктів. Загальний результат дисертації полягає у формуванні науково обґрунтованої інноваційної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України, як ризик-орієнтованої, цифровізованої, мережевої, інституційно спроможної, гуманітарно орієнтованої та європейсько сумісної системи державного управління, здатної забезпечувати реальний захист людини, громади і держави в умовах сучасних та майбутніх загроз.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, Єдина державна система цивільного захисту, європейська інтеграція, національна стійкість, ризик-орієнтоване управління, надзвичайні ситуації, воєнний стан, критична інфраструктура, цифровізація, кіберстійкість, територіальні

громади, ДСНС, добровольчі рятувальні формування, Пункти незламності, міжнародне гуманітарне право, Механізм цивільного захисту ЄС.

ANNOTATION

Kryvoshlykov S. F. Development of public administration in the field of civil protection of Ukraine in the context of European integration. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Science in Public Administration in the specialty 25.00.05 – public administration in the field of state security and public order protection. – Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 2026.

The dissertation provides a theoretical and methodological substantiation of the development of public administration in the field of civil protection of Ukraine under the conditions of European integration. The relevance of the topic is determined by the radical complication of the security environment, in which the civil protection system is no longer merely a mechanism for responding to natural, technological or social emergencies, but acquires the significance of one of the fundamental functions of the state aimed at preserving the life and health of the population, protecting territories, ensuring the continuity of critical functions, maintaining societal resilience and organizing recovery after crisis impacts. The full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine has significantly transformed the functional burden of civil protection, since contemporary threats are increasingly complex and combine military actions, attacks on critical infrastructure, technological accidents, environmental risks, mass displacement of the population, energy crises, information influence operations and cyber incidents. Under such conditions, the traditional administrative-hierarchical and predominantly reactive model of civil protection proves insufficient, which actualizes the need to develop a new model of public administration based on risk-oriented planning, digital transformation, network interaction, the capacity of territorial communities, institutionalization of public

participation and procedural compatibility with the European civil protection system.

The purpose of the dissertation research is to provide theoretical and methodological substantiation and to develop a holistic concept for the development of public administration in the field of civil protection of Ukraine under the conditions of European integration, aimed at the transition to a risk-oriented, digitalized, network-based, institutionally capable, humanitarian-oriented and European-compatible model of governance. Achieving this purpose required the disclosure of the general theoretical foundations of the organization of public administration in the field of civil protection, the identification of patterns in the evolution of the civil protection system of Ukraine, the characterization of its subject-object architecture, the analysis of contemporary public administration challenges, the substantiation of innovative modernization mechanisms, the generalization of the experience of the full-scale war and the development of an implementation logic for integrating the Ukrainian model into the European civil protection space. The object of the research is the social relations arising in the process of formation, implementation and development of public administration in the field of civil protection of Ukraine. The subject of the research is the theoretical-methodological, regulatory-legal, institutional, organizational-functional, digital and European integration foundations for the development of public administration in the field of civil protection of Ukraine under contemporary security challenges.

The methodological basis of the dissertation is a combination of general scientific, special scientific and interdisciplinary methods, which made it possible to conduct a comprehensive study of civil protection as a complex system of public administration. The dialectical method was used to analyze the evolution of civil protection under the influence of military, technological, natural, digital, social and European integration factors. The systemic method made it possible to consider civil protection as a multi-level set of subjects, objects, procedures, resources, digital platforms, legal regimes and

administrative processes. The structural-functional method was applied to characterize the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the State Emergency Service of Ukraine, central executive bodies, local state and military administrations, local self-government bodies, critical infrastructure operators, voluntary formations, civil society organizations and the population. The institutional method allowed for the assessment of the regulatory, legal and organizational foundations of the functioning of the civil protection system, while the risk-oriented approach substantiated the need to shift from uniform formal implementation of measures to differentiated management according to the risk profile of territories, facilities and sectors. The comparative method was used to generalize the experience of the United States, Japan, Canada, Australia and the Member States of the European Union concerning early warning systems, the Incident Command System, the single emergency number 112, the voluntary sector, critical infrastructure, resilience and the Build Back Better principle.

The first chapter of the dissertation reveals the general theoretical foundations of the organization of public administration in the field of civil protection and proves that its development in Ukraine reflects a gradual transition from fragmented measures of population protection and the Soviet model of civil defense to a comprehensive multi-level system of risk, resilience and life safety management. The main regularities of the organization of the civil protection system have been identified, among which the determining ones are systemic nature, hierarchy, complexity, territorial-functional structure, unity of command, interagency coordination, integration of resources and decentralized execution of tasks under strategic centralized coordination. It is substantiated that European integration sets new parameters for the development of civil protection, as it involves harmonizing national procedures with the Union Civil Protection Mechanism, developing early warning systems, joint reserves, digital compatibility, risk assessment, standardization of training and mutual assistance procedures. It is shown that the international experience of

leading countries demonstrates the need to move from response to prevention, from departmental fragmentation to multi-level governance, and from a narrowly technical understanding of safety to the concept of societal resilience.

The second chapter examines the subject-object architecture of public administration in the field of civil protection of Ukraine. It is proved that the subject composition of this field is multi-level and intersectoral, encompassing the Cabinet of Ministers of Ukraine, the State Emergency Service of Ukraine, central executive bodies of special competence, local state and military administrations, local self-government bodies, commissions on technogenic and environmental safety and emergencies, critical infrastructure operators, business entities, voluntary rescue formations, civil society organizations, volunteer networks, educational and scientific institutions and the population. The objects of administrative influence are defined not only as the population, territories, shelters, material reserves, warning systems, potentially hazardous facilities and critical infrastructure, but also as the processes of prevention, preparedness, response, evacuation, recovery, crisis communication and ensuring the continuity of critical functions. This approach made it possible to move from a static description of bodies and facilities to an analysis of the real controllability of the system, in which effectiveness depends on the quality of interaction between subjects, the condition of objects, available resources, procedures, data and the capacity to act under complex threats.

The third chapter analyzes contemporary public administration challenges in the field of civil protection of Ukraine. It is established that the full-scale war, attacks on energy, water, transport, digital and medical infrastructure, mass evacuations, blackouts, cyberattacks, logistical disruptions, environmental risks and the need to continuously maintain vital services require the civil protection system to move towards a new logic of governance. It is proved that the key direction of modernization is a risk-oriented model, within which planning, financing, state supervision, personnel training, infrastructure development and performance evaluation should be carried out with due regard to the probability

of threats, the scale of possible consequences, the level of territorial vulnerability, the criticality of facilities and the system's recovery capacity. The necessity of creating a transparent system of indicators of preparedness, capacity and performance is substantiated, in particular with regard to warning time, shelter accessibility, the level of autonomy of critical facilities, response speed, population coverage by training, resilience of digital platforms and the duration of recovery of critical services.

The fourth chapter develops an innovative model of public administration in the field of civil protection of Ukraine. Its content lies in combining vertical state coordination, horizontal network interaction, digital analytics, the local capacity of communities, institutionalization of voluntary and private resources, cyber resilience, humanitarian orientation and European procedural compatibility. The main innovative mechanisms include the single emergency number 112, elements of the Incident Command System, integrated management centers, new-type operational headquarters, digital shelter maps, mobile warning applications, geographic information systems, big data analytics, community digital transformation officers, voluntary fire and rescue formations, public-private partnerships, resilience and cohesion platforms. The scientific value of this model lies in the fact that it does not reduce innovation to technical means, but considers it as an institutional way of restructuring interaction between the state, communities, business, civil society and the population. As a result, civil protection appears as a system of proactive risk management, rather than merely as a mechanism of response after the occurrence of an emergency.

The fifth chapter generalizes the experience of the functioning of civil protection of Ukraine under the conditions of the full-scale invasion and substantiates the directions of its institutionalization within the public administration system. It is shown that the activation of civil protection plans for the special period, mass evacuation operations, the deployment of "Points of Invincibility," digital warning, electronic shelter maps, the use of state digital services, and the involvement of volunteers, humanitarian organizations,

business and local communities have formed a unique empirical basis for renewing the national civil protection system. It is proved that the wartime experience should be considered not as a temporary set of crisis solutions, but as a basis for the long-term transformation of the Unified State Civil Protection System, including the regulatory consolidation of new practices, standardization of digital tools, development of local forces, modernization of shelters, institutionalization of voluntary formations and introduction of a permanent system for monitoring resilience. The dissertation proposes an implementation logic for integrating the Ukrainian model into the European civil protection system through regulatory equivalence and procedural compatibility, technical interoperability of data and platforms, and operational convergence of capacities, training, certifications and response modules.

The scientific novelty of the dissertation lies in the development of a conceptual model for the development of public administration in the field of civil protection of Ukraine under the conditions of European integration, which integrates risk-oriented planning, digital transformation, network interaction, the development of local capacity, the participation of volunteers and business, cyber resilience, the resilience of critical infrastructure and European procedural compatibility. For the first time, the implementation logic of the entry of the Ukrainian model into the European civil protection space has been substantiated through three interrelated zones: regulatory, technical and operational. The scientific understanding of civil protection as a cross-cutting function of the state has been improved, since it ensures not only response to emergencies, but also the maintenance of critical societal functions, protection of the civilian population during a special period, post-crisis recovery, national resilience and European security compatibility. Further development has been given to the provisions concerning the subject-object architecture of civil protection, the role of territorial communities, digital interoperability, critical infrastructure, the voluntary sector, the 112 system, the Incident Command System, “Points of Invincibility” and the humanitarian dimension of civil protection.

The practical significance of the obtained results lies in the possibility of using them to improve state policy in the field of civil protection, update the Civil Protection Code of Ukraine and subordinate legislation, develop strategies for public safety and civil protection, modernize the Unified State Civil Protection System, form state and local resilience programs, develop warning systems, digital registers, situation centers, local fire and rescue units, voluntary formations, public-private partnership mechanisms and European integration instruments. The proposed provisions may be used by public authorities, the State Emergency Service of Ukraine, local self-government bodies, military administrations, critical infrastructure operators, educational institutions, scientific organizations and civil society organizations in the preparation of regulatory legal acts, methodological recommendations, educational programs, response plans, recovery programs and cross-border projects. The overall result of the dissertation is the formation of a scientifically substantiated model of civil protection of Ukraine as a risk-oriented, digitalized, network-based, institutionally capable, humanitarian-oriented and European-compatible system of public administration capable of ensuring the real protection of the individual, the community and the state under current and future threats.

Keywords: public administration, civil protection, Unified State Civil Protection System, European integration, national resilience, risk-oriented governance, emergencies, martial law, critical infrastructure, digitalization, cyber resilience, territorial communities, State Emergency Service of Ukraine, voluntary rescue formations, Points of Invincibility, international humanitarian law, Union Civil Protection Mechanism.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

А. У яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Кривошликов С. Ф., Тимошенко О. О. Система аналізу загроз цивільній безпеці: публічно-управлінський аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск 35. С. 184–188. DOI: https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.35 *(Особистий внесок здобувача: досліджено комплексний підхід до аналізу загроз цивільній безпеці).*

2. Дмитрова О. С., Гончарова К. Г., Кривошликов С. Ф. Стратегія розвитку системи економічної безпеки України в умовах сьогодення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 6. С. 159–162. DOI: https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.6/25 *(Особистий внесок здобувача: обґрунтовано необхідність врахування у довгостроковому плануванні систем безпеки ризиків та загроз воєнного часу).*

3. Дмитрова О. С., Гончарова К. Г., Кривошликов С. Ф. Національна система оцінки загроз як вагома частина державного стратегічного управління. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 382–386. DOI: https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.51 *(Особистий внесок здобувача: деталізовано роль системи оцінки загроз у стратегічному управлінні безпекою на національному рівні).*

4. Дмитрова О. С., Карпова К. В., Кривошликов С. Ф. Сучасні підходи до визначень загроз та ризиків економічній безпеці України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск 38. С. 184–188. DOI: https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.33 *(Особистий внесок здобувача: розроблено класифікація загроз за видами безпеки).*

5. Лисенко С. О., Кривошликов С. Ф. Методологія використання сучасних технологій для завдань цивільної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та*

адміністрування. 2023. Том 34 (73). № 2. С. 145–150. DOI: https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.2/25 *(Особистий внесок здобувача: досліджено перспективи використання сучасних технологій для завдань цивільної безпеки України).*

6. Терещук О. Д., Кривошликов С. Ф. Діагностика загроз міжнародній безпеці по мотивам Давосу-2024. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування.* 2024. № 1. С. 133–137. DOI: https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.21 (*Особистий внесок здобувача: досліджено питання достовірності прогнозування загроз з урахуванням розвитку технологій*).

7. Кривошликов С. Ф. Стратегічні засади державного управління в побудові інтегрованої системи національної безпеки України на прикладі Німеччини та країн Європейського Союзу. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2025. № 8 (38). С. 260–269. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-8(38)-260-269

8. Кривошликов С. Ф. Цивільна безпека в глобалізованому світі: виклики цифрової гегемонії. *Суспільство та національні інтереси.* 2025. № 8 (16). С. 630–639. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-8(16)-630-639

9. Кривошликов С. Ф. Цивільна безпека під час воєнного вторгнення та постійних кібератак. *Наукові інновації та передові технології* (Серія «Управління та адміністрування»). 2025. № 8 (48). С. 193–202. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-8(48)-193-202

10. Кривошликов С. Ф. Методологічні засади класифікації принципів забезпечення цивільного захисту України в умовах воєнних та гібридних загроз. *Наукові перспективи.* 2025. № 9 (63). С. 261–273. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-9(63)-261-273

11. Кривошликов С. Ф. Об’єктно-суб’єктна архітектура державного управління у сфері цивільного захисту: інституційно-правовий аналіз.

Суспільство та національні інтереси. 2025. № 9 (17). С. 638–648. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-9(17)-638-648

12. Кривошликов С. Ф. Функціональні повноваження та завдання державного управління у сфері цивільного захисту України: нормативно-інституційний аналіз. *Наукові інновації та передові технології*. 2025. № 9 (49). С. 200–211. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-9(49)-200-211

13. Кривошликов С. Ф. Державне управління цивільною безпекою України в умовах повномасштабної агресії. *Електронний науковий періодичний журнал «Успіхи і досягнення у науці»* (Серія «Управління та адміністрування»). 2025. № 12 (22). С. 1007–1018. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-12(22)-1007-1018

14. Кривошликов С. Ф. Стратегічне планування державного управління цивільною безпекою: від реагування до управління ризиками. *Наукові інновації та передові технології.* 2025. № 12 (52). С. 171–182. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-12(52)-171-182

15. Кривошликов С. Ф. Модернізація державного управління цивільною безпекою України в умовах війни. *Наукові перспективи.* 2025. № 12 (66). С. 365–376. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-12(66)-365-376

16. Кривошликов С. Ф. Європейська інтеграція як чинник модернізації державного управління у сфері цивільного захисту України. *Електронний науковий періодичний журнал «Успіхи і досягнення у науці»* (Серія «Управління та адміністрування»). 2026. № 3 (25). С. 979–990. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-3(25)-979-990

Статті, опубліковані у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

17. Shvets Tetiana, Shestakova Svitlana, Kryvoshlykov Serhii, Lohvynenko Viktoriia, Uliana Butrynovska. Enhancing student's social abilities via cooperative learning and project-based teaching methods: Pedagogical approaches and beneficial outcomes. *Multidisciplinary Reviews.* 2024. Vol. 7.. DOI:

https://doi.org/10.31893/multirev.2024spe022 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: обгрунтовано необхідність розробки конструктивних стратегій взаємодії зі студентами та молоддю для розвитку фундаментальних соціальних навичок, зокрема і в контексті забезпечення цивільного захисту).*

18. Amelin O, Pyniaha R, Zaloznyi R, Dmytrova O, Kryvoshlykov S. Investigation of Criminal Offences in the Field of Official Activity: Analysis of International Experience and the Possibility of its Application in Ukraine. *International Annals of Criminology*. 2025. Vol. 63, No. 4. P. 768–790. DOI: https://doi.org/10.1017/cri.2025.10110 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: досліджено перспективи провадження найкращих міжнародних практик для покращення статистики виявлення правопорушень у безпековій сфері)*.

19. Yavorska L., Mukhina G., Kryvoshlykov S., Masliuk A., & Sobkova S. (2026). Psychological support for witnesses in war-related criminal proceedings. *Revista Cubana De Medicina Militar*. 2026. Vol. 55, No. 2. Art. e026077177. URL: https://revmedmilitar.sld.cu/index.php/mil/article/view/77177 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: проаналізовано моделі психологічної підтримки осіб, що постраждали в умовах війни).*

20. Karabin O., Lupak N., Vugar I., Salmanov O., Kryvoshlykov S., Onyshkiv Z. Use of Artificial Intelligence Models in Educational Data Management to Support Pedagogical Decisions. *Journal of Theoretical and Applied Information Technology* 2026. Vol. 104, No. 4. P. 499–514. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.18824453 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: проаналізовано перспективи використання моделей штучного інтелекту в управлінні даними).*

Статті у інших зарубіжних наукових виданнях

21. Kryvoshlykov S. Genesis of civil-protection systems in EU member states: a state-administrative perspective. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2025. No 2. P. 72–78. DOI: https://doi.org/10.61345/1339-7915.2025.2.11

22. Kryvoshlykov S. Multi-layered defense against carrier-configured UAVs: from camouflage to close-range counter-FPV: *Łódzkie Studia Humanistyczne*. 2025. No. 3. P. 73–79. DOI: https://doi.org/10.32782/2956-333X/2025-3-8

В. Які додатково відображають наукові результати дисертації:

Тези конференцій, круглих столів, комунікативних заходів:

23. Кривошликов С. Міжнародний досвід захисту від надзвичайних ситуацій, як дороговказ у галузі державної безпеки. *Посилення спроможностей СБ України та взаємодія зі складовими сектору безпеки і оборони* (27 вересня 2024 року) : зб. матер. міжвідомч. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. Ч. 1. Київ : НА СБ України, 2024. С. 119–122.

24. Кривошликов С. Ф. Державне управління у сфері цивільного захисту як інструмент соціального захисту населення в умовах криз. *Соціальна робота: становлення, перспективи, розвиток*: Збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю. (м. Львів, 18 грудня 2025 року). Львів, 2026. С. 164–168. URL: https://indico.ldubgd.edu.ua/event/70/attachments/837/1050/СР%20ЗБІРНИК%20мат%20Конференції%2018.12.25.pdf

25. Кривошликов С. Ф., Грибенюк В. О. Трансформація парадигми корпоративної безпеки підприємств критичної інфраструктури в умовах воєнного стану. *Виклики майбутнього: трансформації, стратегії адаптації та стійкість у міждисциплінарному вимірі*: Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих вчених (26 грудня 2025 р.). Чернігів : ЗВО «Університет трансформації майбутнього», 2025. С. 315–316. URL: https://repository.uft.in.ua/index.php/omp/catalog/view/147/152/493 *(Особистий внесок здобувача: досліджено особливості корпоративної безпеки підприємств критичної інфраструктури в умовах воєнного стану).*

26. Кривошликов С. Ф. Антикризова модель державного управління у сфері цивільного захисту: адаптація до воєнних і техногенних ризиків. *Суспільні трансформації і безпека: людина, держава, соціум* : матеріали

доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (15 січня 2026 р.). Львів : *Львівський інститут ПрАТ «ВНЗ «МАУП»*, 2026. С. 258–260. URL: https://li-maup.edu.lviv.ua/uploads/media/content/Nauka_Materialy%20Mizhnarodnoi%20konferentsii%20%20SUSPILNI%20TRANSFORMATsII%20I%20BEZPEKA%20LIuDYNA,%20DERZhAVA,%20SOTsIUM%2015012026.pdf

27. Кривошликов С. Ф. Державне управління цивільною безпекою: інституційна спроможність, ризик-орієнтоване планування та євроінтеграційні орієнтири. *Modern science: trends, challenges, solutions. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference.* (January 17–19, 2026). Liverpool, United Kingdom: *Cognum Publishing House*, 2026. P. 389–392. URL: https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2026/01/MODERN-SCIENCE-TRENDS-CHALLENGES-SOLUTIONS-17-19.01.26.pdf

28. Кривошликов С. Ф. Інституційні механізми державного управління у сфері цивільної безпеки населення. *Science and education: synergy of innovation. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference* (January 26–28, 2026). Berlin, Germany: MDPC Publishing, 2026. P. 302–305. URL:

ЗМІСТ

ВСТУП …… 24

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ……. 44

1.1 Закономірності організації системи цивільного захисту на державно-управлінській основі …….. 44

1.2 Наукові дослідження систем цивільного захисту передових країн світу та міжнародні ініціативи у державному управлінні ... 61

1.3 Теоретико-методологічні підходи сучасного розуміння державного управління у сфері цивільного захисту ……..… 87

Висновки до першого розділу ……..… 107

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ……... 112

2.1 Аналіз об`єктного та суб`єктного складу державного управління у сфері цивільного захисту ……..… 112

2.2 Функції та завдання державного управління у сфері цивільного захисту ……. 135

2.3 Методологія класифікації принципів забезпечення цивільного захисту в сучасних умовах ……..…. 163

Висновки до другого розділу …… 185

РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ …….. 191

3.1 Сучасні виклики на державно-управлінському рівні у сфері цивільного захисту Україні ……... 191

3.2 Проблематика апроксимації європейського досвіду до умов

сучасного стану в Україні ……. 218
3.3 Дослідження нормативно-правового механізму забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту ……. 240
Висновки до третього розділу ……. 266
РОЗДІЛ 4. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ 273
4.1 Інноваційні механізми забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту …….. 273
4.2 Аналіз шляхів вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту в сучасній Україні ……. 304
4.3 Стратегічні підходи до планування державного управління у сфері цивільного захисту ……. 325
Висновки до четвертого розділу …….. 348
РОЗДІЛ 5. ІНСТИТУЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ …….. 353
5.1 Реалізація досвіду цивільного захисту України в умовах повномасштабного вторгнення в систему державного управління ……. 353
5.2 Вдосконалення нормативно-правових механізмів державного управління у сфері цивільного захисту під час надзвичайних ситуацій та повоєнної відбудови …… 370
5.3 Впровадження моделей стратегічного планування в державному управлінні в контексті європейської системи цивільного захисту …… 389
Висновки до п'ятого розділу …… 408
ВИСНОВКИ ……. 414
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ……. 425
ДОДАТКИ ……. 476

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасний етап розвитку української держави характеризується безпрецедентним ускладненням безпекового середовища, у якому загрози життю і здоров'ю населення, територіям, критичній інфраструктурі, довкіллю, матеріальним ресурсам і функціонуванню публічних інституцій набули системного, багатовимірного і тривалого характеру. Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України зумовила радикальну трансформацію умов функціонування системи цивільного захисту. Надзвичайні ситуації дедалі частіше виникають як наслідок воєнних дій, ракетних і дронових ударів, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, порушення енергетичних, транспортних, водних, цифрових і медичних систем, масового переміщення населення, екологічних загроз, інформаційних впливів та кібер-інцидентів. За таких умов, цивільний захист перестає бути винятково спеціалізованою сферою реагування на надзвичайні ситуації і набуває статусу однієї з базових функцій держави, безпосередньо пов'язаної із забезпеченням національної стійкості, гуманітарної безпеки, захистом прав людини, безперервністю критичних функцій суспільства та відновленням територій після кризових загроз.

Набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі та участь у європейських механізмах взаємодопомоги зумовлюють необхідність гармонізації національних підходів із практиками Механізму цивільного захисту ЄС, а відтак – глибокої інституційної перебудови системи державного управління у цій сфері. Європейська інтеграція у сфері цивільного захисту передбачає перехід від переважно реактивної моделі до системи, заснованої на превенції, оцінюванні ризиків, прозорості, підзвітності, міжсекторальній взаємодії, участі громад, цифровій сумісності, спільних навчаннях, сертифікації персоналу, стандартизованих процедурах прийому та надання допомоги. Водночас досвід від початку повномасштабного вторгнення є унікальним для

європейської системи безпеки. Він демонструє функціонування цивільного захисту в умовах тривалої воєнної, енергетичної, інфраструктурної, гуманітарної та цифрової кризи, що потребує його наукового узагальнення і концептуального оформлення.

Чинна система цивільного захисту України, попри значний нормативний, інституційний та практичний розвиток, зберігає низку проблем, які обмежують її ефективність. До таких проблем належать фрагментація нормативно-правового регулювання, недостатня узгодженість повноважень між суб'єктами різних рівнів, нерівномірність спроможності територіальних громад, дефіцит ресурсів для утримання укриттів і локальних систем оповіщення, недостатня інтегрованість інформаційних платформ, слабка інституціоналізація взаємодії з добровольцями, громадськими організаціями та приватними операторами критичної інфраструктури, обмеженість ризик-орієнтованого бюджетування, недостатній рівень цифрової та кіберстійкості окремих ланок системи. Відповідно, наукова проблема полягає у необхідності теоретичного обґрунтування та розроблення цілісної концепції розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України, яка поєднувала б воєнний досвід, європейські стандарти, ризик-орієнтовану методологію, цифрову трансформацію, мережеве врядування, інституційну спроможність громад і гуманітарну спрямованість державної політики.

Ступінь наукової розробленості проблеми. Теоретико-методологічні та прикладні аспекти державного управління у сфері цивільного захисту, цивільної безпеки, реагування на надзвичайні ситуації, стійкості територіальних громад, захисту критичної інфраструктури та управління ризиками досліджувалися у працях вітчизняних та іноземних науковців. Вагомий внесок у розроблення проблематики інституційних засад цивільного захисту, його історичної еволюції, функціонально-структурної організації, механізмів державного управління, територіальних і функціональних підсистем, медичного, пожежного, радіаційного,

техногенного та екологічного захисту зробили С. Андреєв, Н. Клименко, Л. Жукова, О. Биков, П. Волянський, В. Домanський, Г. Ситник, С. Мосов, В. Костенко, І. Кринична, С. Лисенко, К. Малишев, Є. Романенко, В. Торічний, О. Труш, О. Подскальна, Р. Примуш І. Супрунова, Т. Яровой та ін. дослідники. Окремий напрям становлять праці науковців, присвячені проблематиці державного управління в умовах європейської інтеграції. У цьому контексті вагомими є дослідження О. Алейнікової, О. Бобось, М. Гончаренко, А. Дакал, Г. Дмитренко, І. Капелістої, Д. Мартишина, Р. Овчаренко, А. Омарова, К. Пивоварова, Г. Ситник, Н. Сіцінського, І. Семенець-Орлової, О. Твердохліб, К. Швець, Т. Шестаковської та ін. Наукові праці зазначених дослідників сформували належне теоретичне підґрунтя для аналізу закономірностей становлення та розвитку системи цивільного захисту України, її нормативно-правового забезпечення й інституційної організації, особливостей поєднання централізованого управління з децентралізованим виконанням відповідних завдань, а також перспектив її модернізації з урахуванням європейських підходів і практик.

Зарубіжні дослідження у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій (disaster risk management), стійкості (resilience), кризового та надзвичайного управління (emergency management), захисту критичної інфраструктури (critical infrastructure protection) і кризового врядування (crisis governance) зосереджуються на переході від переважно реактивного реагування до системного управління ризиками, від ізольованих відомчих процедур до багаторівневого врядування, а також від технократичної моделі забезпечення безпеки до концепції «whole-of-society approach», у межах якої держава, територіальні громади, бізнес, наукові установи та населення розглядаються як взаємопов’язані суб’єкти формування суспільної стійкості. Практика США, Японії, Канади, Австралії та держав – членів Європейського Союзу засвідчує, що ефективність системи цивільного захисту визначається не лише спроможністю аварійно-рятувальних служб, а й рівнем розвитку систем раннього попередження,

цифрової аналітики та кризових комунікацій, якістю підготовки населення, потенціалом добровольчого сектору, достатністю фінансування превентивних заходів, інтеграцією наукових знань у процеси формування державної політики та здатністю інституційної системи накопичувати й використовувати досвід реагування на реальні кризові події. Водночас сучасна наукова література не забезпечує достатньо комплексного висвітлення специфіки розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах одночасного впливу повномасштабної війни, децентралізації, цифрової трансформації, європейської інтеграції та необхідності забезпечення повоєнного відновлення. Що зумовлює потребу в системному науковому осмисленні відповідних трансформацій та розробленні авторської концептуальної моделі державного управління у сфері цивільного захисту, яка б інтегрувала теоретико-методологічні, нормативно-правові, інституційні, технологічні та практичні складові його модернізації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тематика роботи відповідає пріоритетам державної політики України щодо забезпечення безпеки населення і територій, розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту, захисту критичної інфраструктури, упровадження ризик-орієнтованого підходу, цифрової трансформації публічного управління, реалізації курсу на членство України в Європейському Союзі та формування національної стійкості. Дослідження проведено в межах Загального плану науково-дослідної роботи ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на 2019–2024 рр.: «Дослідження теоретико-методологічних основ розвитку української державності в контексті світових модернізаційних процесів формування національних громадянських суспільств: політичний, юридичний, економічний, соціальний, психологічний та управлінський аспекти» (номер державної реєстрації – 0119U100492) та Загальноакадемічної науково-дослідної теми ПрАТ

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на 2025–2029 рр.: «Дослідження теоретико-методологічних основ забезпечення сталого розвитку української державності в контексті сучасних викликів та загроз: правовий, економічний, безпековий, психологічний та управлінський аспекти» (номер державної реєстрації – 0125U002151).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні та розробленні цілісної концепції розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, що передбачає формування ризик-орієнтованої, інноваційної, мережевої та інституційно спроможної моделі управління, сумісної з європейськими підходами і зорієнтованої на забезпечення належного рівня захисту населення та територій, стійкості критичних функцій, ефективного реагування на комплексні загрози та здійснення післякризового відновлення.

Для реалізації зазначеної мети необхідно було виконати такі *завдання:*

– розкрити загально-теоретичні засади організації державного управління у сфері цивільного захисту;

– визначити закономірності еволюції системи цивільного захисту України від моделі цивільної оборони до сучасної багаторівневої системи управління ризиками;

– систематизувати наукові підходи до дослідження системи цивільного захисту України;

– охарактеризувати суб’єктно-об’єктну архітектуру державного управління у сфері цивільного захисту України та визначити особливості взаємодії між центральним, регіональним, місцевим, об’єктовим, громадським і приватним рівнями;

– проаналізувати вплив децентралізації на розвиток територіальних підсистем цивільного захисту та визначити проблеми й напрями посилення спроможності громад;

– виявити сучасні державно-управлінські виклики у сфері цивільного захисту України, зумовлені воєнними діями, ураженням критичної інфраструктури, техногенними, екологічними, цифровими, інформаційними та гуманітарними ризиками;

– обґрунтувати необхідність переходу до ризик-орієнтованої моделі державного управління, заснованої на оцінюванні ризиків, індикаторах готовності, спроможності та результативності;

– визначити роль стійкості критичної інфраструктури як центрального елементу сучасної системи цивільного захисту;

– охарактеризувати значення цифрової трансформації, геоінформаційних систем, інтегрованих реєстрів, ситуаційних центрів, мобільних застосунків, систем оповіщення та кіберстійкості у модернізації цивільного захисту;

– дослідити сучасні моделі та інноваційні механізми державного управління у сфері цивільного захисту, обґрунтувати структурно-функціональні елементи інноваційної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України;

– визначити місце громадянського суспільства, волонтерських мереж, добровільних рятувальних формувань, благодійних організацій, бізнесу і місцевих спільнот як повноцінних суб’єктів спільної безпекової відповідальності;

– узагальнити досвід функціонування системи цивільного захисту України в умовах повномасштабного вторгнення та визначити можливості його інституціоналізації у нормативно-правових, організаційних і цифрових механізмах;

– визначити концептуальні засади інтеграції державного управління у сфері цивільного захисту України до європейської системи цивільного

захисту, з урахуванням нормативної еквівалентності, процедурної сумісності, технічної інтероперабельності та операційної конвергенції;

– розробити імплементаційну логіку впровадження авторської інноваційної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, визначивши нормативний, технічний та операційний контури її практичного впровадження.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування, реалізації та розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України.

Предмет дослідження – теоретико-методологічні, нормативно-правові, інституційні, організаційно-функціональні та цифрові засади розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становить сукупність *загальнонаукових*, *спеціально-наукових* та *міждисциплінарних методів*, комплексне застосування яких забезпечило системне й всебічне дослідження закономірностей розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України. Зокрема, *діалектичний метод* застосовано для дослідження еволюції цивільного захисту як динамічної системи, що змінюється під впливом воєнних, техногенних, природних, соціальних, цифрових і євроінтеграційних чинників (п. 1.1, 1.3). *Системний метод* дав змогу розглянути цивільний захист як цілісну багаторівневу систему, у якій взаємодіють суб'єкти, об'єкти, ресурси, процедури, цифрові платформи, правові режими та управлінські процеси (п. 2.1, 2.2, 4.1). *Структурно-функціональний метод* використано для аналізу повноважень Кабінету Міністрів України, ДСНС, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних і військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, операторів критичної інфраструктури, добровольчих формувань та інших учасників системи цивільного захисту

(п. 2.1, 2.2, 4.2, 5.1). *Інституціональний метод* дав змогу визначити роль нормативно-правових, організаційних і процедурних механізмів у забезпеченні стійкості системи (п. 3.3, 4.2), а *ризик-орієнтований підхід* – обґрунтувати необхідність планування, фінансування, нагляду і реагування відповідно до профілю небезпек, вразливостей і критичності об'єктів (п. 4.1, 4.2).

У процесі дослідження використано також *порівняльний метод*, що дав змогу проаналізувати досвід США, Японії, Канади, Австралії та держав Європейського Союзу щодо управління надзвичайними ситуаціями, раннього попередження, добровольчого сектору, системи 112, Incident Command System, resilience, Build Back Better, цифрової аналітики та захисту критичної інфраструктури (п. 1.2, 3.2, 4.1). *Нормативно-правовий аналіз* застосовано для дослідження Кодексу цивільного захисту України, законодавства про місцеве самоврядування, критичну інфраструктуру, воєнний стан, міжнародне гуманітарне право, а також підзаконних актів, що регламентують функціонування ЄДСЦЗ, укриття, оповіщення, евакуацію, матеріальні резерви та реагування на надзвичайні ситуації (п. 1.2, 3.3, 5.2). *Метод узагальнення* використано для систематизації воєнного досвіду України, зокрема практик евакуації, функціонування «Пунктів незламності», цифрового оповіщення, інтерактивних карт укриттів, добровольчих формувань і міжвідомчої координації (п. 4.1, 4.2, 5.3). *Прогностичний метод* дав змогу сформулювати напрями подальшого розвитку державного управління у сфері цивільного захисту з урахуванням європейської інтеграції, повоєнної відбудови, цифрової трансформації і потреби у формуванні національної стійкості (п. 4.1–4.3, 5.1–5.3).

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації слугували загальнотеоретичні праці, розробки фахівців у галузі державного управління, політології, права, а також особисті дослідження автора.

Емпіричну базу дослідження становили наукові та публіцистичні праці вітчизняних і іноземних учених, а також офіційна статистична та довідкова інформація.

Нормативною основою роботи стали Конституція України, закони України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законодавство інших держав, а також проєкти законів України, що стосуються регулювання суспільних відносин у сфері цивільного захисту.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні та розробленні цілісної концепції розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, що дало змогу запропонувати нове бачення цивільного захисту не як відомчої системи реагування на надзвичайні ситуації, а як наскрізної функції держави, спрямованої на управління ризиками, забезпечення стійкості критичних функцій, захист цивільного населення в особливий період, цифрову координацію суб'єктів, інституціоналізацію суспільної участі та інтеграцію України до європейського простору цивільного захисту.

Серед найбільш вагомих результатів, що визначають наукову новизну дисертації, можна виокремити такі:

вперше:

– розроблено концептуальну інноваційну модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, яка ґрунтується на поєднанні ризик-орієнтованої, цифрової, мережевої, інституційної, гуманітарної та євроінтеграційної складових і, на відміну від наявних підходів, у межах яких цивільний захист переважно розглядається крізь призму функціонування ЄДСЦЗ, повноважень ДСНС, реагування на надзвичайні ситуації або окремих напрямів безпеки, охоплює повний управлінський цикл — від ідентифікації

та оцінювання ризиків, превентивного планування, цифрового відображення загроз і ресурсів, підготовки суб'єктів цивільного захисту та населення до оперативного реагування, забезпечення безперервності критичних функцій, післякризового відновлення та коригування державної політики на основі системного аналізу отриманого досвіду;

– обґрунтовано імплементаційну логіку інтеграції української моделі державного управління у сфері цивільного захисту до європейської системи цивільного захисту через три взаємопов'язані контури – нормативний, що передбачає забезпечення еквівалентності правового регулювання та процедурної сумісності; технічний, спрямований на досягнення інтероперабельності даних і цифрових платформ; операційний, орієнтований на конвергенцію спроможностей, підходів до проведення навчань, сертифікації та модулів реагування, – визначивши європейську інтеграцію не як загальну політико-правову орієнтацію чи механічне запозичення норм ЄС, а як керований державно-управлінський процес із визначеними контурами та етапами реалізації, відповідальними суб'єктами, цифровими профілями даних, стандартами взаємодії, навчальними циклами та індикаторами результативності, у межах якого український досвід функціонування системи цивільного захисту в умовах тривалої комбінованої воєнної, інфраструктурної, гуманітарної, енергетичної та цифрової кризи не лише адаптується до європейських стандартів, а й набуває потенціалу для зворотного впливу на розвиток європейської системи цивільного захисту;

– запропоновано наукове визначення воєнного досвіду у сфері цивільного захисту України як емпіричної основи формування нової моделі державного управління цивільною стійкістю та сукупності антикризових практик, сформованих в умовах особливого періоду, у межах якого масштабні евакуаційні операції, функціонування «Пунктів незламності», цифрові карти укриттів, мобільні застосунки оповіщення, цифрове інформування через державні сервіси, діяльність добровольчих пожежно-

рятувальних формувань, гуманітарна логістика та взаємодія територіальних громад із ДСНС, бізнесом і волонтерськими організаціями розглядаються як управлінські інновації, що підлягають нормативному закріпленню, стандартизації, належному фінансовому забезпеченню, цифровій інтеграції та включенню до сталої архітектури ЄДСЦЗ, що створює передумови для трансформації кризових рішень, напрацьованих в умовах повномасштабної війни, у довгострокові механізми державного управління, придатні для забезпечення повоєнного відновлення, поглиблення європейської інтеграції та зміцнення національної стійкості;

удосконалено:

– теоретичне розуміння цивільного захисту як сфери державного управління шляхом його концептуалізації як системи та багатофункціонального механізму забезпечення життєздатності держави і суспільства в умовах комплексних ризиків на основі системного осмислення принципів і методів державного управління, унаслідок чого, на відміну від традиційного підходу, за якого цивільний захист переважно пов’язується з оповіщенням, евакуацією, укриттям, проведенням рятувальних робіт і ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, його зміст розширено за рахунок управління безперервністю критичних послуг, захисту критичної інфраструктури, підтримання соціальної стійкості територіальних громад, гуманітарного реагування, забезпечення кіберстійкості цифрових систем, післякризового відновлення та реалізації міжнародних гуманітарних стандартів в умовах воєнних загроз;

– наукову класифікацію суб’єктного складу державного управління у сфері цивільного захисту, яка, на відміну від формалізованого переліку органів державної влади та спеціалізованих служб, відображає його сучасну багаторівневу й міжсекторальну природу та охоплює центральні органи державної влади, зокрема Кабінет Міністрів України, ДСНС та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні й військові адміністрації, органи місцевого самоврядування та комісії з питань

техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а також суб'єктів недержавного та приватного секторів – операторів критичної інфраструктури, комунальні підприємства, добровольчі пожежно-рятувальні формування, волонтерські мережі, громадські організації, благодійні фонди, заклади освіти, наукові установи, фахівців з цифрової трансформації територіальних громад і населення як активного суб'єкта формування культури безпеки;

– науковий підхід до визначення об'єктного складу державного управління у сфері цивільного захисту шляхом поєднання статичних, динамічних і функціональних об'єктів управлінського впливу, що, на відміну від підходів, у межах яких об'єктами цивільного захисту переважно визначаються населення, території, матеріальні ресурси, захисні споруди, небезпечні об'єкти та інфраструктура, передбачає включення до об'єктного складу також управлінських процесів запобігання та готовності, реагування, евакуації, відновлення, забезпечення безперервності критичних функцій, кризової комунікації та мобілізації ресурсів, що дає змогу перейти від формального визначення сукупності об'єктів до оцінювання їхньої функціональної спроможності протистояти кризовим впливам і забезпечувати безперервність діяльності, зокрема за такими показниками, як оперативність оповіщення, доступність захисних споруд, швидкість залучення сил реагування, рівень автономності критичних об'єктів, тривалість відновлення критичних послуг та охоплення населення заходами з підготовки до дій у надзвичайних ситуаціях;

– ризик-орієнтований підхід до державного управління у сфері цивільного захисту шляхом його конкретизації з урахуванням умов воєнного стану, децентралізації, диференційованої спроможності територіальних громад і високого рівня вразливості критичної інфраструктури, що передбачає взаємопов'язування бюджетних та організаційних рішень із профілем ризику відповідної території, ступенем критичності об'єкта, рівнем вразливості населення, імовірністю

виникнення каскадних наслідків та очікуваною результативністю превентивних інвестицій і створює методологічне підґрунтя для переходу від уніфікованого адміністративного розподілу заходів цивільного захисту до диференційованого управління ризиками з урахуванням специфіки територій, об’єктів і соціальних груп;

– наукове бачення ролі територіальних громад у системі цивільного захисту шляхом переосмислення їх статусу від переважно виконавчого рівня реалізації рішень органів державної влади до первинного рівня управління локальними ризиками, забезпечення територіальної стійкості та організації першого реагування, що передбачає формування громадами локальних профілів ризиків, ведення цифрових карт захисних споруд і пунктів допомоги, підтримання матеріальних резервів, створення місцевих та добровольчих рятувальних формувань, організацію підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях, інтеграцію заходів цивільного захисту у просторове планування, розвиток міжмуніципального співробітництва та налагодження взаємодії з операторами критичних послуг;

– науковий підхід до тлумачення цифровізації цивільного захисту шляхом її концептуалізації як інституційної інфраструктури державного управління, що передбачає формування інтегрованої системи цифрових реєстрів укриттів, критичних об’єктів, потенційно небезпечних виробництв, матеріальних резервів, пунктів допомоги, маршрутів евакуації, добровольчих формувань, джерел автономного живлення, стану інфраструктури та локальних профілів ризику, запровадження єдиного профілю інтероперабельності даних, сумісного з європейськими цифровими платформами, а також захищених каналів інформаційного обміну між ДСНС, органами місцевої влади, операторами критичної інфраструктури, медичними службами, поліцією, комунальними підприємствами та громадськістю, що забезпечує формування єдиного інформаційного середовища цивільного захисту та створює технологічне

підґрунтя для підвищення ситуаційної обізнаності, прозорості, оперативності реагування і підзвітності суб'єктів державного управління;

– наукове обґрунтування нормативно-правового механізму державного управління у сфері цивільного захисту в особливий період шляхом системного поєднання норм національного законодавства, положень міжнародного гуманітарного права та європейських підходів до забезпечення стійкості критичних функцій, що дало змогу визначити нормативні зміни, зумовлені воєнними умовами, не лише як тимчасові правові заходи реагування на збройну агресію, а як складову формування нової правової рамки цивільного захисту, який функціонує як безперервна державна функція у мирний час, в особливий період та на етапі повоєнного відновлення;

дістали подальшого розвитку:

– уявлення про закономірності еволюції системи цивільного захисту України, зокрема її трансформацію від пострадянської інерційної моделі цивільної оборони до сучасної системи управління ризиками та забезпечення стійкості, з уточненням того, що цей процес не мав лінійного характеру, а відбувався шляхом послідовного нашарування різних державно-управлінських логік – оборонної, кодифікаційної, територіально-функціональної, воєнної, цифрової та євроінтеграційної, – що дало змогу пояснити сучасні інституційні суперечності системи, зокрема поєднання централізованого управління з локальною відповідальністю, формалізованого нормативного забезпечення з нерівномірною фактичною спроможністю територіальних громад, а також швидкого поширення цифрових і волонтерських практик за відсутності їх належного нормативного оформлення, та поглибити історико-управлінське розуміння цивільного захисту як сфери безперервної інституційної адаптації до трансформації характеру ризиків і суспільних потреб;

– наукове положення про цивільний захист як складову національної стійкості, що інтегрує безпекову, гуманітарну, інфраструктурну, цифрову,

соціальну та управлінську компоненти, з його подальшою конкретизацією через систему вимірюваних спроможностей, до яких віднесено доступність захисних споруд для населення, функціональність систем оповіщення, автономність критичних послуг, готовність місцевих сил і засобів, захищеність цифрових платформ, достатність матеріальних резервів, спроможність до організації евакуації, забезпечення потреб вразливих груп населення, швидкість відновлення критичних послуг та рівень довіри населення до органів державної влади й місцевого самоврядування, що забезпечує наповнення категорії національної стійкості конкретним державно-управлінським змістом та створює підґрунтя для її використання у плануванні, бюджетуванні, моніторингу й оцінюванні державної політики у сфері цивільного захисту;

– положення про міжвідомчу координацію у сфері цивільного захисту шляхом обґрунтування необхідності переходу від ситуативної координації до стандартизованого інцидентного менеджменту, сумісного з європейськими та міжнародними практиками, а також визначення ролі та функціонального призначення її ключових інструментів – елементів Incident Command System, єдиного екстреного номера 112, ситуаційних центрів, оперативних штабів нового типу, спільних цифрових карт інцидентів, уніфікованих протоколів обміну даними та регулярних командно-штабних навчань – як засобів забезпечення узгодженості управлінських рішень, оперативності реагування, стандартизації міжвідомчої взаємодії та підвищення спроможності суб’єктів цивільного захисту до скоординованого реагування на комплексні надзвичайні ситуації;

– наукове розуміння ролі об’єктів критичної інфраструктури у системі цивільного захисту шляхом обґрунтування того, що критична інфраструктура не може розглядатися лише як об’єкт охорони, захисту чи відновлення після пошкодження, оскільки її стійкість є необхідною умовою забезпечення безперервності життєво важливих функцій держави і

суспільства в умовах надзвичайних ситуацій та воєнних загроз; виокремлено управлінську тріаду забезпечення стійкості критичної інфраструктури, що охоплює попереднє проєктування стійкості критичних об'єктів, планування безперервності критичних функцій та інтегроване відновлення за принципом підвищення стійкості; обґрунтовано необхідність розгляду енергетики, водопостачання, транспорту, зв'язку, охорони здоров'я, цифрових сервісів і комунальних систем як взаємозалежних мереж, порушення функціонування яких може спричиняти каскадні наслідки та потребує комплексного управління ризиками, цифрового моніторингу, проведення спільних навчань і розвитку партнерства держави з приватними операторами критичної інфраструктури;

– тлумачення гуманітарного виміру державного управління у сфері цивільного захисту шляхом його концептуалізації як людиноцентричної складової цієї сфери, що охоплює інтеграцію норм міжнародного гуманітарного права, забезпечення захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту, доступності та інклюзивності укриттів і кризових комунікацій, підтримки вразливих груп населення, організації евакуації, надання психологічної допомоги, безперервності доступу до базових послуг та забезпечення прозорого інформування населення, що, на відміну від підходів, у межах яких результативність цивільного захисту переважно пов'язується з техніко-організаційною спроможністю, кількістю технічних засобів, захисних споруд або прийнятих нормативно-правових актів, передбачає її оцінювання насамперед за фактичним рівнем забезпечення життя і здоров'я людини, її гідності, доступу до допомоги та необхідних послуг, права на інформацію, можливості своєчасної евакуації та отримання належної підтримки з урахуванням потреб осіб, які перебувають у найбільш вразливому становищі;

– положення про науково-освітнє забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту шляхом обґрунтування необхідності

трансформації системи підготовки кадрів від традиційної рятувальної, пожежної та адміністративної підготовки до формування комплексних компетентностей у сфері управління ризиками, кризових комунікацій, цифрової аналітики, геоінформаційних систем, кіберстійкості, планування безперервності критичних функцій, управління об'єктами критичної інфраструктури, взаємодії з волонтерськими та громадськими структурами, публічно-приватного партнерства, інклюзивної евакуації та застосування європейських процедур цивільного захисту, із визначенням взаємопов'язаного циклу «освіта – наука – тренування – практика реагування», у межах якого результати навчань, аналіз реальних кризових інцидентів, аудити готовності, наукові дослідження та досвід міжнародної взаємодії системно інтегруються до освітніх програм, методичних рекомендацій, нормативно-правового регулювання та управлінської практики, забезпечуючи безперервне оновлення професійних компетентностей і адаптацію системи державного управління до трансформації ризиків та європейських стандартів цивільного захисту;

– розуміння європейської інтеграції у сфері цивільного захисту як двостороннього процесу взаємного наближення стандартів, управлінських практик і спроможностей, що передбачає адаптацію Україною процедур Механізму цивільного захисту ЄС, підходів до забезпечення стійкості критичних суб'єктів, кібербезпеки, модульного реагування, проведення спільних навчань та цифрової інтероперабельності, а водночас – інтеграцію до європейського простору власних управлінських практик, сформованих в умовах повномасштабної війни, тривалої енергетичної кризи, масштабних евакуацій, систематичних атак на критичну інфраструктуру, тривалих перебоїв з електропостачанням, функціонування «Пунктів незламності» та широкої мобілізації ресурсів громадянського суспільства, що дає підстави розглядати європейську інтеграцію не як одностороннє запозичення правових норм і організаційних моделей, а як процес формування сумісної, взаємозбагачувальної та практично орієнтованої системи цивільного

захисту, у межах якого Україна одночасно виступає реципієнтом європейських стандартів та джерелом інноваційного досвіду забезпечення колективної стійкості в умовах комплексних криз.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання сформульованих положень, висновків і рекомендацій для удосконалення Єдиної державної системи цивільного захисту.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані у:

– *науковій діяльності* – науковими установами та іншими суб'єктами, що здійснюють дослідження ризик-менеджменту, кризових комунікацій, кіберстійкості у галузі цивільного захисту, використовують у своїй діяльності цифрову аналітику, геоінформаційні системи, та для проведення наукових досліджень у галузі державного управління (Довідка про впровадження результатів дослідження у науково-дослідну роботу ПрАТ «ВНЗ «МАУП» від 7 квітня 2026 р. № 930/1);

– *нормотворчій діяльності* – з метою вдосконалення державної політики у сфері цивільного захисту, оновлення Кодексу цивільного захисту України та підзаконних актів, а також розроблення стратегічних документів щодо громадської безпеки і цивільного захисту (Довідка про використання результатів дослідження у нормотворчій діяльності Департаменту муніципальної безпеки виконавчого органу Київської міської Ради (Київської міської державної адміністрації) від 1 червня 2026 р. № 0106-22);

– *практичній діяльності* – органами виконавчої влади, ДСНС, органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, операторами критичної інфраструктури, в ході розробки та реалізації планів реагування, програм відновлення, транскордонних проєктів і заходів європейської інтеграції у сфері цивільного захисту, формування державних і місцевих програм підвищення стійкості, модернізації укриттів, розвитку системи оповіщення, цифрових реєстрів, ситуаційних центрів, добровольчих формувань, місцевих пожежно-рятувальних підрозділів і

механізмів публічно-приватного партнерства (Довідка про впровадження результатів дисертації у практичну роботу комунальної Аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» від 26 травня 2026 року № 112);

– *освітньому процесі* – закладами освіти, в межах підготовки кадрів для галузі безпеки загалом та сучасної системи цивільного захисту зокрема, під час розробки та вдосконалення освітньо-професійних програм, методичних рекомендацій, робочих програм навчальних дисциплін «Актуальні питання національної безпеки», «Безпека критичної та енергетичної інфраструктури», «Громадська безпека та цивільний захист» (Акт впровадження у освітній процес ПрАТ «ВНЗ «МАУП» від 12 травня 2026р.).

Особистий внесок здобувача полягає у самостійному теоретичному узагальненні проблем розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, систематизації та критичному аналізі наукових підходів, дослідженні нормативно-правових та інституційних засад функціонування відповідної системи, а також узагальненні воєнного досвіду її функціонування та визначенні напрямів подальшої модернізації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем особисто; сформульовані в ньому наукові положення, результати, висновки, рекомендації та пропозиції належать автору. Особистий внесок здобувача у наукових працях, опублікованих у співавторстві, конкретизовано у списку публікацій.

Апробація результатів дослідження. Основні положення, висновки і практичні рекомендації дисертаційного дослідження були апробовані на науково-практичних конференціях, круглих столах зокрема, у рамках: Міжвідомчої науково-практичної конференції «Посилення спроможностей СБ України та взаємодія зі складовими сектору безпеки і оборони» (м. Київ, 27 вересня 2024 р.); VI Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Соціальна робота: становлення, перспективи, розвиток»

(м. Львів, 18 грудня 2025 р.); Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих вчених «Виклики майбутнього: трансформації, стратегії адаптації та стійкість у міждисциплінарному вимірі» (м. Чернігів, 26 грудня 2025 р.); Міжнародної науково-практичної конференції «Суспільні трансформації і безпека: людина, держава, соціум» (м. Львів, 15 січня 2026 р.); VI Міжнародної науково-практичної конференції «Modern Science: Trends, Challenges, Solutions» (м. Ліверпуль (Великобританія), 17–19 січня 2026 р.); VI Міжнародної науково-практичної конференції «Science and Education: Synergy of Innovation» (м. Берлін (Німеччина), 26–28 січня 2026 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертаційного дослідження опубліковано у 28 наукових працях, серед яких 16 статей у наукових фахових виданнях України, 4 статті у закордонних наукових виданнях, проіндексованих у наукометричній базі даних Scopus, 2 статті в інших закордонних наукових виданнях та 6 тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, вступу, п’яти розділів, що вміщують у себе п’ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 488 сторінок, з них основного тексту – 401 сторінка. Дисертація містить 15 рисунків, 7 таблиць. Список використаних джерел налічує 375 найменувань (кількість україномовних джерел налічує 259 найменувань, іноземних – 116) і займає 51 сторінку. Додатки (5) розміщено на 13 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.

1.1 Закономірності організації системи цивільного захисту на державно-управлінській основі.

Сучасний розвиток цивілізації характеризується драматичним зростанням спектра природних, техногенних та воєнних загроз, унаслідок чого категорія безпеки остаточно виходить за межі традиційних «силових» парадигм і стає поліструктурним феноменом, що інтегрує соціально-економічні, екологічні, інформаційні та гуманітарні виміри. У цих умовах держава вимушена формувати багаторівневі механізми управління ризиками, у центрі яких — система цивільного захисту як комплекс інституцій, покликаних гарантувати збереження життя і здоров'я населення, сталий розвиток суспільства та безперебійне функціонування критичної інфраструктури. Генеза цієї системи в Україні є своєрідним віддзеркаленням еволюції світових підходів: від фрагментарних оборонних заходів, спрямованих на захист від повітряних атак у першій половині XX ст., до інтегрованої, мережевої моделі, що забезпечує міжвідомчу координацію та оперативне реагування на надзвичайні ситуації мирного і воєнного характеру. Саме перехід від вузько військової концепції цивільної оборони до комплексної архітектоніки цивільного захисту, заснованої на принципах превентивності, комплексності та децентралізованого виконання при централізованому управлінні, формує підґрунтя для осмислення закономірностей її організаційної побудови. Зараз російська агресія, децентралізаційні трансформації та євроінтеграційний курс України створюють нові виклики, які зумовлюють перегляд функціональних і структурних параметрів системи, роблячи актуальним науковий пошук оптимальної моделі її державного управління.

З’ясування закономірностей організації системи цивільного захисту на державно-управлінській основі потребує комплексного аналізу історичних передумов, нормативно-правових рішень, інституціональних перетворень і управлінських практик, що формували її протягом останнього століття. Саме у контексті діалектики централізації та децентралізації розкриваються ключові тренди: інституційна стратифікація повноважень, інтеграція галузевих служб у єдину систему, упровадження ризик-орієнтованого підходу, а також посилення ролі громад у забезпеченні безпеки на місцевому рівні. Окремого значення набуває концепт превентивного управління, що поєднує нормативне прогнозування, інформаційно-аналітичну підтримку та розбудову стійких горизонтальних мереж взаємодії між органами державного управління, бізнесом і громадянським суспільством.

Дослідження історичних етапів, інституційних трансформацій і концептуальних дискусій дозволяє виявити стійкі закономірності – системність, ієрархічність, комплексність, єдиноначальність, інтегрованість ресурсів – які задають рамкові орієнтири для подальшої модернізації механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. Відтак, розуміння генези цих закономірностей не лише збагачує наукову теорію, а й формує методологічне підґрунтя для удосконалення законодавства, оптимізації організаційної структури та підвищення спроможності державних інституцій до ефективного реагування на сучасні загрози.

Дослідження концепції та закономірностей організації системи цивільного захисту як складової національної безпеки відображені в численних наукових працях. Зокрема, суттєвий внесок зробили такі вітчизняні вчені, як С. Андреєв, Н. Клименко, Л. Жукова, О. Биков, П. Волянський, В. Доманський, Г. Ситник, С. Мосов, В. Костенко, І. Кринична, С. Лисенко, Є. Романченко, О. Труш, О. Подскальна та інші. Їхні роботи розкривають історичні аспекти становлення державного

управління у сфері цивільного захисту, теоретико-методологічні основи функціонування системи цивільного захисту, а також прикладні питання її розвитку і реформування в сучасних умовах.

На ранніх етапах державного розвитку функції цивільного захисту населення і територій від небезпек мали фрагментарний характер. Н. Клименко виділяє три основні етапи генези державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Перший – доінституційний (від давнини до XVIII ст.), коли запроваджувалися окремі заходи захисту від стихійних лих та ворожих нападів на рівні держав Стародавнього Сходу та Середньовіччя. Другий етап (XVIII ст. – 1930-ті рр.) характеризувався створенням окремих спеціалізованих державних служб для запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків. Третій етап – становлення державних систем (з 1930-х рр. до сьогодні), коли формуються повноцінні системи цивільного захисту на державному рівні [1]. Таким чином, еволюція функції держави щодо цивільного захисту населення від надзвичайних ситуацій пройшла шлях від поодиноких захисних заходів до інституціоналізованої системи з чіткою організаційною структурою та повноваженнями.

Актуальність історичного аналізу підкреслює С. Андреєв, зазначаючи, що за сучасних умов безпеки неможливо розробити дієві механізми управління для попередження лих і катастроф без урахування історичних закономірностей та протиріч розвитку цієї державної функції. Аналіз історії виникнення та розвитку державної системи цивільного захисту дає цілісне розуміння сутності та змісту цього напряму державної діяльності, а також дозволяє оцінити нинішній стан інституціональних засад функціонування систем цивільного захисту і цивільної оборони [2].

Дослідженням історичних аспектів становлення функції держави у сфері цивільного захисту від НС займалися, зокрема, В. Владимиров, М. Долгін, О. Гуков, Н. Клименко, К. Колотилова, А. Крюкова, Ф. Маланичев, С. Немченко, А. Смирнова, О. Фролов та інші науковці. Науковий аналіз

їхніх праць показує, що найдавніші періоди розвитку системи цивільного захисту досліджені недостатньо і потребують конкретизації на основі достовірних історичних фактів. Водночас висновки цих досліджень підтверджують: виникнення перших елементів цивільного захисту тісно пов’язане з появою державності та необхідністю захисту населення від природних і воєнних небезпек.

За часів СРСР функціонувала система цивільної оборони (ЦО), основи якої були закладені ще у 1930-ті роки як місцева протиповітряна оборона, а згодом перетворені на загальнодержавну систему цивільної оборони. Після здобуття Україною незалежності розпочалося формування власної системи цивільного захисту на державно-управлінській основі. Ключовим кроком стало прийняття Закону України «Про Цивільну оборону України» у лютому 1993 року (Втрата чинності від 01.07.2013). Даним Законом Цивільна оборона була визначена як система органів державного управління, сил і засобів, що створюється для захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій мирного і воєнного характеру. На його виконання у травні 1994 р. була затверджена структура цивільної оборони України, яка підпорядковувалася Кабінету Міністрів. У наступні роки система зазнавала подальшого розвитку: так, 1996 року створено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій (МНС), що об’єднало функції цивільної оборони та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. 1998 року запроваджено Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру відповідно до постанови Кабінету Міністрів.

Новим етапом розвитку стало ухвалення Кодексу цивільного захисту України (2012), який об’єднав розрізнені нормативні акти та запровадив єдину термінологію і підходи у сфері цивільного захисту. Зокрема, в законодавстві базовим поняттям офіційно став термін «цивільний захист» замість «цивільна оборона». Кодекс визначив організацію Єдиної державної системи цивільного захисту, її рівні та ланки, повноваження

органів влади. Згідно з Кодексом та нормативно-правовими актами Уряду, керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє керівництво – Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [70]. Система цивільного захисту будується за принципом територіально-функціональної структури: утворено територіальні підсистеми (на державному, регіональному, місцевому рівнях) та функціональні підсистеми (за видами забезпечення цивільного захисту). До складу системи цивільного захисту входять органи державного управління, сили і засоби реагування (аварійно-рятувальні формування, служби цивільного захисту тощо) на всіх рівнях. Така структура забезпечує централізоване управління при децентралізованому виконанні завдань на місцях, що є однією з ключових закономірностей організації системи. Як зазначає Р. Примуш, систему забезпечення цивільної безпеки населення і територій слід розглядати як сукупність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, організацій і громадян, а також спеціально створюваних органів державного управління, сил і засобів, які здійснюють цілеспрямовану діяльність з реалізації завдань цивільного захисту.

Накопичений досвід функціонування системи цивільного захисту в Україні показує як успіхи, так і проблеми. Офіційні звіти останніх років неодноразово констатували незадовільний стан діяльності системи цивільного захисту та необхідність її вдосконалення. Зокрема, зазначалося, що ефективність системи цивільного захисту потребує підвищення, адже на практиці траплялися випадки недостатньої готовності до масштабних надзвичайних ситуацій. О. Подскальна, проаналізувавши розвиток державного управління у сфері цивільного захисту за роки незалежності, вказує на низку проблем та шляхів підвищення ефективності системи [136]. Серед таких проблем – недосконаліть координації між ланками системи, застарілі підходи до реагування, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення, особливо на місцевому рівні. Водночас визначено

й позитивні зміни: реформування системи триває з урахуванням нових викликів та загроз, а також євроінтеграційного курсу України. В результаті проведених реформ у 2012-2015 рр. було створено сучасну службу цивільного захисту (ДСНС) у складі системи МВС, оптимізовано структуру центрального апарату та регіональних підрозділів, впроваджено єдину державну систему реагування на надзвичайні ситуації різних рівнів.

Українські науковці приділяють значну увагу науково-теоретичним засадам розвитку системи цивільного захисту. Л. Жукова дослідила функціонально-структурний аспект державного управління у сфері цивільного захисту України, визначивши особливості розподілу функцій і повноважень між рівнями влади та елементами системи [50]. О. Биков присвятив свою дисертаційну роботу структурно-функціональним механізмам державного управління територіальними підсистемами цивільного захисту, акцентуючи на необхідності чіткого взаємозв'язку між центральними і місцевими органами державного управління в реагуванні на надзвичайні ситуації [13]. П. Волянський розробив теоретичні засади державного управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій, що є важливою складовою цивільного захисту [24]. І. Кринична досліджувала механізми державного управління у сфері радіаційної безпеки життєдіяльності населення, зокрема захисту від наслідків радіаційних аварій [95]. В. Доманський проаналізував організаційно-правові засади державного управління пожежною безпекою як складової частини цивільного захисту [47]. Зазначені напрацювання вказують на закономірність комплексності системи цивільного захисту – вона охоплює різні напрямки захисту (медичний, радіаційний, пожежний тощо), які мають бути інтегровані в єдину систему державного управління.

Окремо варто відзначити наукові дискусії щодо термінології та концепції цивільного захисту [87]. Історично використовувався термін «цивільна оборона», який наголошував на оборонному характері заходів (захист населення під час війни). Після 1990-х років, із розширенням

завдань і в мирний час, було введено термін «цивільний захист». Проте деякі науковці обстоюють думку про доцільність збереження поняття «цивільна оборона». Так, С. Мосов чітко обґрунтовує визначальну роль терміна «цивільна оборона» та вважає його більш адекватним сучасним умовам, ніж «цивільний захист» [122]. На його думку, імперативне використання терміна «цивільна оборона» виправдане для позначення тієї сфери державного управління, в межах якої здійснюються заходи із запобігання і реагування на надзвичайні ситуації будь-якого характеру. С. Андреєв підтримує цю точку зору, критикуючи аргументи на користь переваг терміна «цивільний захист». Водночас у законодавчому полі України після 2012 року закріплено термін «цивільний захист», навколо якого побудовано всю термінологічну систему галузі. Отже, в науковому середовищі існує закономірність пошуку оптимальної термінології, що відображає сутність системи: чи то наголос на оборонній функції, чи на комплексному захисті від різних загроз.

Події останніх років під час військової агресії проти України, техногенні аварії (як-от аварія на складі боєприпасів, руйнування Каховської ГЕС, масштабні пожежі) – висунули нові вимоги до системи цивільного захисту. Фактично зближуючи завдання цивільного захисту у мирний та воєнний час. Як зазначають фахівці, при масштабних техногенних аваріях чи стихійних лихах у мирний час може скластися стан, подібний до наслідків застосування зброї масового ураження [86]. Це означає, що система цивільного захисту має бути підготовлена діяти і за умов воєнних небезпек, забезпечуючи захист населення від надзвичайних ситуацій, спричинених військовими діями (ракетні обстріли міст, диверсії тощо).

Г. Ситник наголошує на необхідності оновлення конфігурації постійно діючих органів державного управління у сфері цивільного захисту на державному рівні, щоб підвищити ефективність реагування на сучасні загрози. Крім того, у ході децентралізації влади постає питання

посилення спроможності органів місцевого самоврядування та громад до самостійного виконання заходів цивільного захисту на своїй території. В. Костенко підкреслює, що модернізація державної системи цивільного захисту повинна враховувати євроінтеграційні прагнення України та передбачати підвищення ролі місцевих громад у забезпеченні безпеки [80]. Зокрема, реформування місцевого самоврядування розглядається як дієвий механізм підвищення рівня цивільного захисту територіальних громад.

Окремим напрямом наукового пошуку є узагальнення зарубіжного досвіду організації систем цивільного захисту [281; 282; 324]. Так, О. Труш проаналізував досвід побудови і функціонування систем цивільного захисту в країнах – членах Європейського Союзу. Досліджено моделі цивільного захисту держав Західної, Північної та Південної Європи, їх нормативно-правові засади, структуру управління, механізми взаємодії між службами. Виявлено, що попри різноманітність підходів, існують спільні закономірності: законодавче визначення єдиної системи захисту, координація зусиль різних служб, активна участь місцевих громад, проведення постійної просвітницької роботи з населенням щодо навичок безпеки тощо. Врахування цього досвіду є важливим для України [236; 237]. Зокрема, напрацьовані європейські практики стали підґрунтям для пропозицій з реформування ДСНС України та інтеграції її діяльності у загальнодержавну систему безпеки країни.

Є. Романенко запропонував концептуальні засади реформування ДСНС та визначив її місце в системі органів внутрішніх справ, що узгоджується з найкращими світовими практиками у сфері надзвичайних ситуацій [210]. Загалом, накопичений міжнародний досвід державного управління у сфері цивільного захисту розглядається як корисний ресурс для подальшого удосконалення української системи відповідно до європейських стандартів.

На основі аналізу генези системи цивільного захисту можна виокремити ключові закономірності її організації. По-перше, системність і

ієрархічність: наявність єдиної вертикалі управління (від центрального рівня до місцевого) та чітка взаємодія між рівнями. По-друге, комплексність: охоплення всього спектру загроз (природні, техногенні, соціальні, воєнні) та усіх стадій надзвичайних ситуацій (профілактика, готовність, реагування, відновлення). По-третє, єдиноначальність у керівництві при децентралізованому виконанні – централізоване прийняття рішень і координація, але практична реалізація заходів покладається на місцеві органи та спеціалізовані служби. По-четверте, превентивність і готовність: пріоритет запобігання надзвичайним ситуаціям та постійна готовність сил до реагування. По-п’яте, взаємодія держави і суспільства: залучення населення, громадських організацій, бізнесу до заходів цивільного захисту, формування культури безпеки.

Дані закономірності знаходять своє відображення у сукупності принципів організації системи цивільного захисту, закріплених у законодавстві та наукових підходах (принципи законності, централізації управління, територіальності, компетентності, інтегрованості ресурсів, сучасності тощо).

Так, Р. Примуш встановив, що закономірності організації системи забезпечення цивільного захисту реалізуються через визначені принципи, які базуються на засадах державної політики та відображають як суспільно-економічні, так і організаційні аспекти функціонування системи [155]. Іншими словами, генеза закономірностей розвитку системи цивільного захисту виявляється у формуванні стійких принципів, на яких ґрунтується діяльність цієї системи. Дотримання таких принципів забезпечує спадкоємність та ефективність державного управління цивільним захистом на сучасному етапі.

На основі опрацьованих джерел можна узагальнити наукові підходи провідних фахівців до організації системи цивільного захисту (табл. 1.1).

Подальший аналіз закономірностей формування державної системи цивільного захисту доцільно розширити крізь призму її інтеграції у

ширший європейський та глобальний контекст, адже саме на стику міжнародних ініціатив і внутрішніх трансформацій кристалізуються новітні управлінські практики.

Таблиця 1.1

Наукові підходи до організації системи цивільного захисту

Вчений	Твердження (позиція, науковий внесок)
Н. Г. Клименко	Виокремлює три історичні етапи генези державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: доінституційний (давнина – XVIII ст.), етап створення спецслужб (XVIII – 1930-ті рр.) та сучасний етап формування державних систем цивільного захисту.
С. О. Андреєв	Узагальнив інституціональні засади розвитку державної системи цивільного захисту; відзначив, що останні офіційні документи регулярно констатують незадовільний стан функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та потребу її вдосконалення.
Л. А. Жукова	Дослідила державне управління у сфері цивільного захисту України з функціонально-структурних позицій, проаналізувавши розподіл функцій і повноважень між органами управління різних рівнів.
О. С. Биков	Розкрив структурно-функціональні механізми державного управління територіальними підсистемами Єдиної системи цивільного захисту, наголосивши на важливості чіткого горизонтального та вертикального узгодження в системі.
П. Б. Волянський	Розробив теоретичні основи державного управління *медичним захистом* населення від наслідків надзвичайних ситуацій, як складової частини системи цивільного захисту.
І. П. Кринична	Сформулювала теоретико-методологічні засади державного управління радіаційною безпекою життєдіяльності населення, що

	інтегрується в загальну систему цивільного захисту.
В. А. Домanський	Проаналізував організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою України; обґрунтував пропозиції щодо вдосконалення протипожежної складової цивільного захисту.
Г. П. Ситник	Наголошує на необхідності вдосконалення системи цивільного захисту з позицій національної безпеки; зокрема, пропонує оновити конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні для підвищення ефективності реагування.
В. О. Костенко	Акцентує на модернізації державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції; пропонує напрями реформування системи цивільного захисту з урахуванням децентралізації та посилення ролі місцевих громад.
Є. О. Романенко	Розробив концептуальні засади реформування Державної служби з надзвичайних ситуацій та визначив оптимальну модель її місця в системі органів влади, наближену до європейських стандартів у сфері надзвичайних ситуацій.
О. О. Труш	Дослідив досвід побудови і функціонування систем цивільного захисту країн Європейського Союзу; на основі порівняльного аналізу визначив найкращі практики, які доцільно впровадити в Україні для підвищення ефективності цивільного захисту.

Таблицю узагальнено автором на основі джерел [13; 24; 47; 50; 86; 87; 236; 237]

Прийняття у 2015 р. Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих на 2015-2030 рр. здійснило суттєвий світоглядний зсув: акцент із реактивних дій після катастроф змістився на превенцію, готовність і

стійкість, що має забезпечуватися на всіх рівнях державного управління й суспільної взаємодії. Україна приєдналася до імплементації цієї рамки, задекларувавши пріоритети «розуміння ризиків», «посилення управління ризиками», «інвестування в стійкість» та «оперативне відновлення з урахуванням принципу “build back better”». У законодавчому полі це відбилося через внесення змін до Кодексу цивільного захисту та прийняття низки підзаконних актів, що формалізували ризик-орієнтований підхід. Водночас Сендайський документ адресував проблематику «нових ризиків» – від змін клімату до кіберзагроз, що потребує інтеграції прогнозно-аналітичних інструментів у систему державного управління [92]. Це, зокрема, стимулювало створення на базі ДСНС міжвідомчих ситуаційних центрів і впровадження національної платформи «Risk Atlas», яка акумулює геопросторові дані для онлайн-моделювання сценаріїв небезпек та оптимізації розподілу сил і засобів реагування.

Європейський вектор реформ задає Регламент (ЄС) 2021/836, що оновив Механізм цивільного захисту Європейського Союзу, розширивши фінансові інструменти RescEU, посиливши вимоги до національних оцінок ризиків і передбачивши створення резервів швидкого реагування. Україна, здобувши статус кандидата на членство в ЄС, автоматично потрапляє у сферу дії цих норм через Угоду про асоціацію, що робить питання гармонізації стандартів цивільного захисту не лише технічною, а й політичною необхідністю. На практиці це означає перехід від моделі «вертикалі команд» до мережевої архітектоніки, де національні та регіональні підсистеми мають бути взаємоузгоджені з базами даних ERCC і механізмами модульної взаємодії Rescue Modules.

Запровадження системи RescEU-Ukraine сприятиме стандартизації навчання, уніфікації сертифікації рятувальних підрозділів та спільним тренуванням за процедурами INSARAG. Водночас це вимагає корекції фінансово-економічного блоку Кодексу цивільного захисту, оскільки нинішня модель бюджетування, що орієнтується на кошторисний метод,

обмежує використання гнучких інструментів фондів солідарності й публічно-приватного партнерства, передбачених регламентом ЄС для розбудови національних резервів.

Суттєвим детермінуючим чинником еволюції закономірностей організації цивільного захисту є децентралізація та формування об'єднаних територіальних громад [85]. Передача повноважень у сфері цивільного захисту органам місцевого самоврядування привносить подвійний ефект: з одного боку, громади отримують правову суб'єктність і ресурси для оперативного реагування; з іншого – виникає ризик фрагментації, коли неспроможні громади не здатні організувати навіть базовий рівень безпеки. Це виявилося під час масштабних пожеж 2020 р. на сході України та під час повномасштабного вторгнення з 2022 р., коли на лінії фронту була потрібна синхронізація дій ДСНС, військових адміністрацій і волонтерських формувань територіальних громад. Структурна закономірність «єдиноначальності при децентралізованому виконанні» демонструє свою життєздатність лише за наявності ефективних горизонтальних мереж і цифрових платформ, що забезпечують обмін даними в реальному часі. Розроблений ДСНС проєкт інтегрованої інформаційно-аналітичної системи (ІІАС) «Безпечна громада», який об'єднує датчики IoT, метеосупутникові дані та мобільні додатки для населення, є кроком до матеріалізації цього принципу, водночас ставлячи питання кіберстійкості критичної ІТ-інфраструктури цивільного захисту.

Особливу увагу в структурі підрозділу варто приділити фінансово-економічним закономірностям організації системи цивільного захисту, оскільки ресурсне забезпечення принципово зумовлює рівень її готовності [42]. В українській практиці виокремлюються дві моделі фінансування: дотаційно-бюджетна (централізовані субвенції та резервні фонди) і проєктно-грантова (кошти міжнародних донорів, кредитні лінії та публічно-приватні партнери). Перша модель забезпечує базову стійкість, але прив'язана до коливань макрофінансових показників і часто

постраждала від секвестрів бюджету в умовах воєнного стану [43]. Друга модель демонструє гнучкість, проте вимагає високої інституційної спроможності з боку органів державного управління, прозорих процедур закупівель і моніторингу результатів.

У цьому контексті показовим є досвід забезпечення добровільних пожежно-рятувальних дружин громад за рахунок коштів Програми розвитку ООН і грантів уряду Японії: модернізована техніка та навчання персоналу показали значне підвищення ефективності реагування на локальні пожежі, а також сприяли формуванню культури безпеки серед населення. Інституціонально це підтверджує закономірність «гнучкого ресурсного розмаїття», коли класичне бюджетне фінансування доповнюється інструментами фандрейзингу.

Ключовою парадигмою в сучасних дослідженнях у сфері цивільного захисту виступає концепт resilience, який трансформує традиційний підхід «захистити – врятувати – ліквідувати» у «передбачити – адаптувати – відновитися». Це вимагає розроблення нових нормативних індикаторів готовності системи до потрясінь. Зокрема, Нацплатформа зі зниження ризику лих 2024 р. пропонує перевести фокус моніторингу з техніко-відомчих показників (кількість пожежних депо, обсяг матеріальних резервів) на суспільно-функціональні (частка населення, що пройшла тренінги з дій у НС; відсоток об’єктів критичної інфраструктури з системами резервного живлення тощо). Такий підхід узгоджується з Сендайською програмою, де пріоритет 2 безпосередньо наголошує на «посиленні механізмів управління ризиками» з акцентом на місцевий рівень. Для України це означає, що індикатори готовності мають враховувати умови воєнного часу: наприклад, здатність забезпечити функціонування укриттів під час ракетних обстрілів або безперервність житлово-комунальних послуг у прифронтових регіонах.

Доцільно продемонструвати, як поєднання SWOT-аналізу для визначення внутрішніх сильних і слабких сторін системи, аналізу PESTEL

для ідентифікації зовнішніх факторів впливу та методів системної динаміки для моделювання комплексної поведінки системи дозволяє сформувати ризик-орієнтовані стратегії. Практичний приклад – проєкт моделювання евакуації населення з мегаполісу, здійснений за підтримки ЛІСА: інтеграція даних з мобільних операторів, транспортних мереж і модулів прогнозу погодних умов дала змогу змоделювати трафік евакуації під час масштабної техногенної надзвичайної ситуації, що стало базою для коригування планів цивільного захисту Києва на 2025-2030 рр. та обґрунтування інвестицій у розвиток радіальних транспортних коридорів. Аналіз такого кейса наочно демонструє нормативну закономірність «управління, заснованого на даних», яка дедалі більше визначає сучасні підходи до організації системи цивільного захисту.

Відповідно до вищезазначених визначень розкриття генетичного виміру організації національної системи цивільного захисту доцільно зосередитися на внутрішній еволюції державно-управлінських практик і нормативно-інституційних рішень, що істотно трансформували архітектоніку цієї сфери протягом трьох останніх десятиліть. Умовно її можна інтерпретувати як чотири хронологічно-змістові пласти, кожний із яких формував нові закономірні зв’язки між центром і периферією, між галузевими та територіальними підсистемами, між державними й недержавними суб’єктами.

Перший етап – пострадянський інерційно-адаптаційний (1991-2002 рр.) – характеризувався поступовим переходом від радянської моделі Цивільної оборони до національної системи цивільного захисту. У цей період спостерігалося переважання оборонної парадигми, що фокусувалася на реагуванні на наслідки воєнних дій та техногенних аварій стратегічного масштабу. Нормативно-правове поле задавали Закон України «Про цивільну оборону України» (1993 р.) й перші підзаконні акти, зорієнтовані на створення вертикалі командно-адміністративного типу. Закономірністю стала цілісність через централізацію: фрагментарні служби (пожежна,

медична, інженерно-технічна) зводилися до єдиного ланцюга підпорядкування, що мало забезпечити оперативне управління силами й засобами на випадок масштабної катастрофи. Водночас ця стадія вирізнялася вузьким колом учасників процесу: суб'єктність громад та бізнесу в управлінні ризиками практично не розглядалася, що обумовило обмежену маневреність системи у разі багатовекторних загроз, характерних для кінця XX ст.

Другий етап – інституційно-консолідаційний (2003-2011 рр.) – розпочався зі створення Міністерства з питань надзвичайних ситуацій (МНС), яке об'єднало функції Цивільної оборони, ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС та реагування на природні стихії. Цей етап дав імпульс формуванню функціонально-територіальної моделі: поряд із центральним апаратом виокремлено регіональні та місцеві ланки, запроваджено галузеві служби (аварійно-рятувальні, протипожежні, хімічного й біологічного захисту тощо), почалося формування матеріальних резервів. Закономірність «системності через інтеграцію» проявилася у створенні Єдиної державної системи запобігання й реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, що закріпила поділ повноважень між Кабінетом Міністрів, центральними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Показовою стала спроба перейти від суто вертикального управління до багатоканальної координації, коли галузеві міністерства отримали функціональні підсистеми, але залишилися інтегрованими в єдине інформаційне поле.

Третій етап – нормативно-кодифікаційний (2012-2016 рр.) – ознаменувався прийняттям Кодексу цивільного захисту України, який систематизував правові засади, термінологію та процедури. Кодекс увів поняття «єдиної державної системи цивільного захисту» і закріпив принцип превентивності як один із базових. Логічним продовженням стала реорганізація МНС у Державну службу України з надзвичайних ситуацій

(ДСНС) у складі системи МВС із перерозподілом управлінських повноважень.

На даному етапі домінує закономірність «єдиноначальність при децентралізованому виконанні»: стратегічне планування та координація залишаються на рівні центральних органів державного управління, а практична імплементація заходів покладається на регіональні підрозділи й органи самоврядування. У нормативному полі з'являються елементи ризик-орієнтованого підходу: типові методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів, державні будівельні норми щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту, порядок створення та накопичення матеріальних резервів. Ці зміни засвідчили перехід від реактивної логіки до державного управління на засадах прогнозування, що відповідає загальній тенденції модернізації ержавного управління.

Четвертий етап – воєнно-адаптаційний / цифрово-мережевий (2017 р. – дотепер) – зумовлений потребою реагувати на гібридні загрози та наслідки широкомасштабної війни. Система цивільного захисту стикається з безпрецедентними викликами: ракетні й артилерійські удари по міській інфраструктурі, масові переміщення населення, ризики техногенних аварій на критичних об'єктах енергетики, екологічні катастрофи, спричинені бойовими діями. Відповіддю стала перехідна реструктуризація: при ДСНС утворено Ситуаційний центр, у складі окремих військових адміністрацій – штаби цивільного захисту, активізовано формування добровольчих пожежно-рятувальних загонів. На законодавчому рівні деталізовано процедури оповіщення та евакуації; для регіонів із підвищеним рівнем небезпеки запроваджено поняття розширених планів цивільного захисту, що містять алгоритми дій на випадок цілеспрямованого ураження критичної інфраструктури.

Системо-утворювальною закономірністю стає мережевість: поряд із вертикаллю органів державного управління формується горизонтальна співпраця між громадянським суспільством, волонтерськими ініціативами,

бізнесом (логістичні компанії, оператори зв’язку), що забезпечує гнучке перерозподілення ресурсів у кризових зонах. Цифрова трансформація, ініційована ще у 2019 р. впровадженням е-сервісів МВС, посилилася потребою оперативної координації: упроваджено інтегровану платформу «Digital Rescue» із модулями картографування укриттів, чат-ботами для населення й аналітичними панелями для керівників регіонального рівня.

Підсумовуючи можна вказати, що генеза закономірностей організації державної системи цивільного захисту України окреслює поступальний рух від оборонної, переважно вертикальної й реактивної моделі до комплексної мережевої конфігурації, в якій превентивність, дані та інтеграція спільнот перетворюються на ключові драйвери ефективності [89]. Кожен історичний пласт залишив структурні «шари», що й нині визначають конфігурацію повноважень, а також рамкові принципи законодавчого й інституційного розвитку.

Таке розуміння історико-управлінської еволюції створює методологічну основу для подальшого удосконалення системи державного управління, орієнтованої на стійкість, гнучкість і здатність до швидкої адаптації у мінливому безпековому середовищі.

1.2 Наукові дослідження систем цивільного захисту передових країн світу та міжнародні ініціативи у державному управлінні.

Сучасна наукова парадигма державного управління у сфері цивільного захисту передових країн базується на інтеграції концепцій управління ризиками, стійкості (resilience) та адаптивного планування, що дозволяє охопити не лише реагування на загрози, а й прогнозування та превентивні дії. У США, Європейському Союзі, Японії та Канаді провідні дослідницькі центри застосовують комплексний підхід, поєднуючи стратегічне прогнозування, цифрову трансформацію управлінських

процесів і широке залучення громадянського суспільства [303]. Важливим елементом у цих моделях є чітка координація між національними та регіональними структурами, що забезпечує ефективність навіть за умов масштабних криз, як пандемія COVID-19 чи стихійні лиха національного масштабу. Саме такий симбіоз технологій, нормативного регулювання і соціальної мобілізації розглядається як ключ до підвищення стійкості систем цивільного захисту у довгостроковій перспективі.

В Європейському Союзі функціонує Механізм цивільного захисту ЄС, який після оновлення Регламентом (ЄС) 2021/836 отримав додаткові повноваження з координації рятувальних місій, створення стратегічних резервів обладнання та підвищення стандартів підготовки персоналу. Система RescEU стала ядром європейської відповіді на масштабні надзвичайні ситуації, інтегруючи авіаційні, медичні та технічні ресурси у спільну базу, доступну для країн-учасниць [300]. Наукові дослідження в цій сфері підкреслюють, що ефективність механізму державного управління залежить від гармонізації національних планів, стандартизації процедур і цифрової сумісності інформаційних платформ, що дає змогу у реальному часі координувати дії різних органів державного управління. Для України важливим є досвід нормативно-правової інтеграції у цей механізм через угоди про співпрацю, що передбачає адаптацію нормативно-правової бази та навчальних програм до європейських стандартів.

Модель державного управління у сфері цивільного захисту США, реалізована через Federal Emergency Management Agency (FEMA), базується на чіткому розподілі повноважень між федеральним, штатним і місцевим рівнями з гнучким механізмом мобілізації ресурсів у разі надзвичайної ситуації. Особливістю є наявність Національної системи управління інцидентами (NIMS), яка забезпечує уніфіковану структуру реагування для всіх видів загроз, включаючи терористичні акти, природні катастрофи та техногенні аварії. Наукові публікації, присвячені цій моделі,

наголошують на важливості навчання громад, розвитку добровольчих формувань та впровадження інформаційних технологій, зокрема систем раннього сповіщення на базі мобільних мереж та супутникового моніторингу [91]. Ці інструменти значно скорочують час реагування та підвищують ефективність заходів евакуації, медичної допомоги та відновлення інфраструктури.

Японський підхід до державного управління у сфері цивільного захисту ґрунтується на багатовіковому досвіді протидії землетрусам, цунамі та тайфунам, інтегруючи технологічні інновації з культурою безпеки на рівні домогосподарств. Система державного управління з викриття загроз, координована Кабінетом міністрів і Міністерством освіти, культури, спорту, науки та технологій (MEXT), охоплює обов'язкові навчальні програми у школах, щорічні національні тренування та інтенсивне використання IoT-сенсорів для моніторингу сейсмічної активності [332]. Дослідження показують, що саме комбінація інфраструктурної модернізації та високого рівня обізнаності населення дозволяє Японії зменшувати людські втрати навіть за умов катастрофічних подій, як це було під час землетрусу та цунамі 2011 року [276].

Канада і Австралія демонструють ефективність федеративних моделей державного управління у сфері цивільного захисту, де основна відповідальність покладена на провінції та штати, але координаційна роль федеральних органів залишається ключовою у випадках міжрегіональних криз. У Канаді діє система Public Safety Canada, яка тісно взаємодіє з науковими установами для моделювання сценаріїв надзвичайних ситуацій, розробки планів евакуації та оптимізації використання ресурсів [339]. В Австралії робиться наголос на інтеграції кліматичних прогнозів у плани реагування, що дозволяє краще готуватися до лісових пожеж і посух. Ці підходи особливо цінні для України, зважаючи на зростання частоти та масштабності природних і техногенних загроз.

Дослідження систем цивільного захисту на міжнародному рівні демонструють, що успішність таких систем залежить від матеріально-технічної бази та нормативно-правових засад та від здатності інтегрувати наукові досягнення у сфері прогнозування, управління ризиками та організації міжсекторальної взаємодії [89]. Провідні вчені, зокрема А. Ганін і Р. Лінков, запропонували концепцію операційної стійкості, що розглядає систему цивільного захисту як складну мережеву структуру, у якій критичні вузли повинні зберігати функціональність навіть при частковому руйнуванні системи [308]. Такий підхід дозволяє планувати реагування та оптимізувати розміщення ресурсів та маршрути евакуації. У поєднанні з моделями державного управління для інфраструктурної стійкості, розробленими Р. Девідсон у Disaster Research Center, це дає змогу будувати сценарії реагування на надзвичайні ситуації, враховуючи технічні і соціальні параметри, що особливо актуально в умовах швидких змін загроз та непередбачуваних криз [286]. У своїх роботах Девідсон підкреслює, що навіть найкраще обладнання втрачає значення без підготовленого персоналу та налагоджених комунікаційних каналів між усіма учасниками системи.

У контексті соціальних чинників стійкості надзвичайно важливими є дослідження Д. Олдрича, який у низці наукових праць довів, що рівень соціального капіталу громади суттєво впливає на швидкість і повноту відновлення після катастроф. Його аналіз наслідків урагану «Катріна» та землетрусу в Японії 2011 року показав, що громади з високим рівнем довіри між мешканцями, активними місцевими організаціями та горизонтальними мережами підтримки відновлювалися швидше та ефективніше, ніж ті, що покладалися виключно на допомогу органів державного управління [264]. Це має безпосереднє відношення до українського контексту, коли децентралізація створила умови для посилення ролі територіальних громад у забезпеченні цивільного захисту, але водночас виявила нерівність у спроможності цих громад

організовувати превентивні заходи та реагувати на кризові ситуації. Така асиметрія вимагає розроблення інструментів для підвищення соціальної згуртованості та розвитку місцевих мереж безпеки.

Європейські дослідники, зокрема Жан-П'єр Берґесс, акцентують увагу на культурних і ціннісних вимірах безпеки, які впливають на те, як суспільство сприймає ризики та реагує на них. Він зазначає, що ефективність будь-якої системи цивільного захисту значною мірою залежить від того, наскільки її політика та комунікаційні стратегії відповідають культурним кодам і очікуванням громадян [275]. У поєднанні з імовірнісними моделями державного управління по оцінці ризиків, розробленими Георгіосом Бустрсом, ці підходи дозволяють формувати комплексні профілі ризиків для конкретних регіонів, ураховуючи природні, техногенні та соціальні чинники [272]. Це відкриває можливості для створення більш адаптивних та контекстуалізованих стратегій цивільного захисту, які технічно бездоганні та соціально прийнятні.

Японський вчений Фуміхіко Імамура зробив значний внесок у розвиток систем раннього попередження про цунамі, розробивши математичні моделі, здатні прогнозувати час і силу хвиль на основі даних про сейсмічну активність та рельєф морського дна. Його підхід інтегрує супутниковий моніторинг, сенсорні мережі та алгоритми обробки великих даних, що дозволяє передавати сигнали тривоги за лічені хвилини після виявлення загрози [356]. Практика Японії демонструє, що такі системи ефективні лише тоді, коли технічна інфраструктура поєднана з постійною підготовкою населення, що включає регулярні навчання та оновлення знань громадян про дії у разі надзвичайної ситуації. Саме цей баланс між технологіями та соціальною готовністю можна вважати оптимальною моделлю для впровадження в країнах, які прагнуть підвищити стійкість своїх систем цивільного захисту.

Важливо зазначити, що український дослідник С. Лисенко у своїх наукових працях активно аналізує питання гармонізації міжнародних

стандартів у сфері безпеки та можливості їх адаптації до національних умов. Зокрема, він розглядає досвід інтеграції моделей управління ризиками, які використовуються у ЄС та Японії, до системи державного управління України, наголошуючи на необхідності поєднання технологічних рішень із розбудовою інституційної спроможності та розвитку культури безпеки серед населення [107]. Його пропозиції щодо використання методології форсайту, стратегічного планування та цифрової трансформації процесів цивільного захисту узгоджуються з підходами провідних міжнародних експертів, водночас враховуючи специфіку українського правового поля та ресурсних обмежень.

Системи цивільного захисту передових країн світу розвивалися як відповідь на зростання масштабів і частоти надзвичайних ситуацій, що супроводжуються складними взаємопов'язаними ризиками природного, техногенного та соціального характеру [89]. В основі сучасних підходів до їх організації лежить інтеграція наукових досліджень, нормативно-правових реформ і технологічних інновацій, спрямованих на підвищення стійкості суспільства. Міжнародні ініціативи, зокрема Рамкова програма Сендай 2015-2030, стали каталізатором для гармонізації національних стратегій зниження ризику лих і забезпечення координації між державами та міжнародними організаціями [365]. Важливим аспектом цих процесів є зміщення акценту з реактивних заходів на превентивні дії, що передбачає систематичну оцінку ризиків, формування локальних планів безпеки та залучення громадянського суспільства до ухвалення рішень.

Дослідження, проведені в Японії, КНР, Канаді та Швеції, підтверджують, що успішність національних систем цивільного захисту залежить від поєднання централізованого державного управління з децентралізованими механізмами реагування [277]. У Японії ключовою ланкою є постійно оновлювані плани реагування на землетруси й цунамі, які розробляються на основі багаторічних даних сейсмологічних спостережень і моделювання. У КНР окрему увагу присвячують

професіоналізації управління цивільним захистом та підготовці державних службовців і фахівців кризового управління [318]. У Канаді пріоритет віддається міжпровінційній координації та підготовці до екстремальних кліматичних явищ, тоді як Швеція інтегрує систему цивільного захисту в концепцію «тотальної оборони», що поєднує військові й цивільні ресурси. Науковий супровід цих моделей державного управління передбачає розробку ризик-індексів, моніторинг загроз у режимі реального часу та використання великих даних для прогнозування наслідків катастроф [314; 367].

Європейський Союз активно розвиває Механізм цивільного захисту ЄС, який функціонує як багаторівнева система допомоги у випадках масштабних надзвичайних ситуацій [299]. Цей механізм державного управління базується на обміні ресурсами між країнами-членами та спільному використанні єдиного координаційного центру (ERCC), який працює цілодобово. Практичний досвід ЄС демонструє важливість сумісності технічних стандартів, правових процедур і комунікаційних протоколів, що дозволяє забезпечити швидку мобілізацію допомоги [283; 289; 291; 341]. Особливе значення має інтеграція наукових досліджень у сфері кліматології, епідеміології та інженерії у стратегічні документи, що визначають пріоритети захисту критичної інфраструктури.

Важливим елементом міжнародної взаємодії стали програми ООН, спрямовані на розвиток потенціалу державного управління к сфері цивільного захисту країн, що розвиваються [364]. Зокрема, ініціативи Програми розвитку ООН (UNDP) та Управління ООН з координації гуманітарних питань (OCHA) передбачають надання технічної допомоги, тренінгів для рятувальних служб та впровадження систем раннього оповіщення.

Участь у цих програмах дозволяє країнам-учасницям отримувати доступ до міжнародних баз даних про ризики та обмінюватися досвідом у сфері реагування на катастрофи [280; 313]. У результаті формується

глобальна мережа знань, що підвищує ефективність реагування та скорочує час відновлення після криз.

Особливої уваги заслуговує досвід адаптації міжнародного досвіду державного управління до умов тривалих конфліктів і гібридних загроз. Україна, інтегруючи принципи Сендайської рамки, стикається з необхідністю поєднання заходів зменшення ризиків стихійних лих із реагуванням на воєнні загрози [361]. Це передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, розвиток мережі бомбосховищ, створення електронних карт ризиків і впровадження автоматизованих систем сповіщення.

Наукові дослідження державного управління у цій сфері дедалі частіше орієнтовані на вивчення стійкості інфраструктури до комбінованих загроз та на вироблення алгоритмів швидкої адаптації планів цивільного захисту до мінливих умов.

Системи цивільного захисту передових країн світу демонструють багаторівневу інтеграцію державно-управлінських, правових, наукових і технологічних інструментів, спрямованих на запобігання та мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціального походження [366]. Вони функціонують на основі глибокого аналізу ризиків, регулярного оновлення стратегій реагування, впровадження інноваційних методів державного управління, а також тісної взаємодії з міжнародними структурами, що координують заходи у сфері зменшення ризиків катастроф [89]. Ключову роль у формуванні сучасної парадигми відіграє Рамкова програма Сендай 2015-2030, що стала стратегічним документом глобального рівня та методологічною основою для адаптації національних планів державного управління у сфері цивільного захисту до нових викликів, зокрема пов’язаних із кліматичними змінами та зростанням масштабів урбанізації [365]. Суттєве значення має й тенденція переходу державного управління від реактивних підходів, орієнтованих на ліквідацію наслідків катастроф, до превентивних, що базуються на науково

обґрунтованому прогнозуванні, стратегічному плануванні та активному залученні громадськості.

Таблиця 1.2

Моделі управління цивільним захистом

Країна / регіон	**Модель управління та координація (детально, без скорочень)**	**Нормативні та стратегічні засади (повні назви)**	**Спроможності, технології, участь суспільства і уроки для України (розгорнуто)**
Європейський Союз	Багаторівнева система цивільного захисту під загальною координацією Європейської Комісії. Цілодобовий Європейський координаційний центр з питань реагування на надзвичайні ситуації забезпечує збір інформації, попередній аналіз потреб та спрямування	Регламент Європейського Союзу 2021/836, яким оновлено та посилено Механізм цивільного захисту Європейського Союзу; рішення та керівні документи Європейської Комісії щодо координації реагування; узгодження з Рамковою програмою ООН зі	Спільні резерви «rescEU» включають літаки для гасіння пожеж, системи медичної евакуації, мобільні шпиталі, високопродуктивні насоси та блоки для виявлення хімічних, біологічних, радіологічних і ядерних загроз. Інформаційна підтримка базується на

	допомоги.	зниження ризику лих на 2015-2030 роки (Сендайська рамка).	службі супутникового картографування Copernicus для надзвичайних ситуацій та сумісних цифрових платформах обміну даними.
Сполучені Штати Америки	Федеральна, штатна та місцева ланки мають чітко розмежовані повноваження. Федеральне агентство зі зменшення наслідків надзвичайних ситуацій (Federal Emergency Management Agency) координує міжвідомчу взаємодію та надає підтримку штатам за запитами. Єдина командна	Закон Сполучених Штатів про надання допомоги під час стихійних лих (Stafford Act); Національна система управління інцидентами; Національна рамка реагування; відповідні президентські директиви у сфері внутрішньої безпеки та програми підготовки кадрів.	Інтегрована загальнонаціональна система тривог і оповіщення з можливістю надсилання бездротових екстрених повідомлень на мобільні телефони, активне використання супутникових даних і геоінформаційних систем для планування евакуації та логістики,

	структура управління інцидентами забезпечує узгоджені ролі та процедури для поліції, пожежно-рятувальних підрозділів, медичних служб та інших органів.		розгалужені центри навчання. Сильна опора на добровольчі програми підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях та партнерство з благодійними організаціями.
Японія	Централізоване стратегічне керівництво здійснює Канцелярія Кабінету Міністрів, а ключові міністерства відповідають за реалізацію політики у своїх сферах.	Основний закон Японії про управління катастрофами; національні плани реагування на землетруси та цунамі; будівельні норми, які передбачають підвищені вимоги до сейсмостійкості споруд; державні керівництва з евакуації.	Національна система екстреного попередження з супутниковим каналом доставки сигналів, щільні мережі сейсмічних та океанографічних сенсорів, моделі прогнозування висоти та часу приходу хвиль, протицунамійні споруди та чітко позначені

			маршрути евакуації.
Канада	Основна відповідальність покладена на провінції та території, тоді як федеральний рівень через Міністерство громадської безпеки Канади забезпечує координацію, стратегічне планування та підтримку у випадках міжпровінційних інцидентів.	Закон Канади про управління надзвичайними ситуаціями; Стратегія управління надзвичайними ситуаціями для Канади з орієнтацією на ризики та наслідки змін клімату; міжурядові домовленості про взаємодопомогу.	Національна система публічних попереджень, що транслює повідомлення через радіо, телебачення та мобільні мережі; використання кліматичних і гідрологічних моделей для довгострокового планування; геопросторові карти ризиків повеней і пожеж.
Австралія	Штати та території відповідають за більшість функцій цивільного захисту, а національний рівень забезпечує підтримку та координацію під час криз, що	Національна рамка зниження ризиків лих 2019 року; державні стратегії боротьби з лісовими пожежами та управління посухами; широко	Великі повітряні парки для гасіння пожеж, системи моніторингу пожеж у реальному часі, керовані випалювання для зменшення

	охоплюють кілька юрисдикцій. Значний фокус на запобіганні та готовності до лісових пожеж і посух.	впроваджена єдина система управління інцидентами у службах пожежної та аварійно-рятувальної допомоги.	пального навантаження, розгалужені добровольчі пожежні бригади у сільських і приміських громадах. Уроки для України: запроваджувати сезонні плани ризиків, розвивати місцеві добровольчі підрозділи та системи сповіщення для природних пожеж.
Швеція	Агентство з надзвичайних ситуацій і цивільного захисту координує діяльність органів влади, підприємств і муніципалітетів у рамках концепції «тотальної	Національні плани безперервності та готовності; законодавство у сфері цивільного захисту; керівництва для органів місцевого самоврядування щодо	Резервування систем зв’язку та енергопостачання, підтримання запасів критичних товарів, наявність укриттів і місць збору, масові інформаційні кампанії щодо

	оборони», яка поєднує цивільні та військові ресурси. Кожне домогосподарство отримує офіційні рекомендації щодо дій у кризових ситуаціях.	забезпечення життєдіяльності під час тривалих криз.	особистої готовності. Уроки для України: поглиблювати цивільно-військову координацію, планувати резервування інфраструктури, системно інформувати населення про дії у разі війни чи масштабної надзвичайної ситуації.
Організація Об’єднаних Націй та глобальні ініціативи	Управління ООН зі зниження ризику лих, Програма розвитку ООН та Управління з координації гуманітарних питань підтримують країни у створенні національних стратегій, зміцненні	Сендайська рамка зі зниження ризику лих на 2015-2030 роки; пов’язані індикатори та методики моніторингу; програми розвитку спроможностей для служб цивільного захисту, у тому	Глобальні платформи даних про ризики, навчальні курси, методичні настанови, пілотні проєкти у країнах, що розвиваються. Підхід передбачає інклюзивність і врахування потреб вразливих груп населення.

	інституцій та координації міжнародної допомоги. Формується глобальна мережа знань і практик.	числі системи раннього попередження для всіх країн.	Уроки для України: інтегрувати індикатори Сендайської рамки у національні стратегії та використовувати міжнародні інструменти для оцінки ризиків і планування.

Таблицю сформовано автором на основі аналізу джерел [277; 299; 313; 314; 318; 364; 365].

Досвід державного управління у сфері цивільного захисту Японії вважається одним із найбільш показових у світі, оскільки він ґрунтується на поєднанні передових технологій моніторингу з високим рівнем підготовки населення. Наукові дослідження, зокрема роботи Т. Морі та К. Харади, показують, що систематичне оновлення сейсмологічних карт, створення детальних сценаріїв реагування та проведення національних навчань дозволили суттєво зменшити втрати від землетрусів і цунамі [334]. Японська модель державного управління у сфері цивільного захисту передбачає тісну взаємодію між урядовими структурами, науковими інститутами, приватними компаніями та місцевими громадами, що забезпечує комплексність підходу до державного управління з припинення загроз.

Аналогічно державне управління у сфері цивільного захисту Канади, за результатами досліджень Е. Дейл і Д. Гордона, ефективно поєднує міжпровінційну координацію з розробкою спеціалізованих програм підготовки до екстремальних погодних явищ, зокрема у північних регіонах, де кліматичні ризики мають особливо динамічний характер [285]. Швеція, у свою чергу, інтегрує державне управління у сфері цивільного захисту у концепцію «тотальної оборони», що дозволяє одночасно протидіяти як військовим загрозам, так і катастрофам природного та техногенного характеру.

Європейський Союз, формуючи власну політику державного управління у сфері цивільного захисту, спирається на розробки провідних вчених у галузі кризового менеджменту, зокрема Р. Алексі та Г. Бертуччі, які підкреслюють значення єдиних технічних і процедурних стандартів для підвищення ефективності міжнародної взаємодії [265]. Механізм цивільного захисту ЄС, що координується Європейським центром реагування на надзвичайні ситуації (ERCC), дозволяє державам-членам обмінюватися ресурсами та фахівцями в режимі реального часу, забезпечуючи при цьому синхронізацію комунікаційних протоколів та взаємну сумісність обладнання [89]. Наукові дослідження Європейської комісії та Європейського інституту зменшення ризиків катастроф підтверджують, що інтеграція кліматологічних, епідеміологічних і соціологічних даних у процес планування державного управління дозволяє істотно скоротити час реагування та мінімізувати збитки від надзвичайних подій.

У системі міжнародних ініціатив ООН особливе місце посідають програми, спрямовані на розвиток потенціалу державного управління у сфері цивільного захисту країн, що розвиваються, для зменшення ризиків катастроф. Дослідження експертів Програми розвитку ООН (UNDP), зокрема М. Пью та Х. Ларсен, наголошують на тому, що впровадження сучасних систем раннього оповіщення, проведення симуляцій кризових

ситуацій і підготовка кадрів для реагування є ключовими чинниками підвищення стійкості держав [340]. Управління ООН з координації гуманітарних питань (ОСНА) забезпечує обмін інформацією між країнами-учасницями, а також розробляє глобальні стандарти державного управління, які застосовуються при створенні національних планів у сфері цивільного захисту [84]. Такий підхід формує міжнародну мережу знань, що дозволяє адаптувати передовий досвід до конкретних регіональних умов і підвищувати ефективність локальних систем реагування.

Україна, інтегруючи міжнародні стандарти державного управління у власну систему цивільного захисту, зіштовхується з унікальним викликом — необхідністю одночасного реагування на природні й техногенні загрози, а також на воєнні дії. Дослідження українських вчених, зокрема стратегічний аналітик БФ «Право на захист» С. Шутяк, свідчать, що успішність адаптації Сендайської рамки в Україні залежить від здатності органів місцевого самоврядування ефективно координувати дії з центральними органами державного управління, а також від розвитку цифрових інструментів, таких як електронні карти ризиків і автоматизовані системи оповіщення [213]. В умовах воєнного конфлікту особливої актуальності набувають питання захисту критичної інфраструктури, забезпечення безперервності роботи медичних закладів та створення надійних укриттів для населення. Поєднання міжнародного досвіду з вітчизняними науковими розробками формує підґрунтя для підвищення ефективності української моделі державного управління у сфері цивільного захисту у довгостроковій перспективі.

Розвиток наукових досліджень державного управління у сфері цивільного захисту в провідних країнах світу демонструє системну інтеграцію міждисциплінарних знань, що охоплюють інженерні, соціологічні, правові та державно-управлінські аспекти [266]. У США концепція інтегрованого державного управління надзвичайними ситуаціями, розроблена Федеральним агентством з надзвичайних ситуацій

(FEMA), передбачає реагування на катастрофи та побудову стійких спільнот шляхом активного залучення громадян до процесу підготовки та планування [273; 274]. Роботи Кетрін Веркман та Майкла Ліндена підкреслюють, що ключем до ефективності американської моделі є її здатність поєднувати дані з геоінформаційних систем, штучного інтелекту та мобільних платформ оповіщення в єдину цифрову інфраструктуру, яка забезпечує швидку координацію дій між федеральним, штатним та місцевим рівнями державного управління [302]. Така синергія технологій та управлінських рішень дозволяє значно скоротити час реагування та підвищує ймовірність збереження життя і майна.

Досвід державного управління у сфері цивільного захисту Австралії є не менш показовим, особливо з огляду на частоту та масштабність природних катастроф, таких як лісові пожежі, повені та тропічні циклони. Австралійський інститут зменшення ризиків катастроф (AIDR) у своїх дослідженнях [269], наголошує на важливості створення «культури готовності» серед населення, що передбачає регулярні тренування, відкритий доступ до карт ризиків та прозоре інформування про небезпеки. Уряд Австралії активно підтримує розробку спеціалізованих мобільних застосунків для моніторингу пожеж і штормів, що інтегруються з системами місцевих служб порятунку та забезпечують оперативне оновлення даних. Такий підхід значно підвищує рівень громадської довіри та сприяє формуванню стійких локальних спільнот.

Важливим елементом міжнародних ініціатив державного управління у сфері цивільного захисту є тісна координація з науковими центрами та університетами, які проводять прикладні дослідження та розробляють інноваційні технології реагування [267; 312]. Прикладом є діяльність Кембриджського центру з вивчення ризиків (Cambridge Centre for Risk Studies), що спеціалізується на моделюванні сценаріїв катастроф і розробці рекомендацій для урядів та бізнесу [278; 322]. Дослідження цього центру, зокрема праці Саймона Ріддела, демонструють, як економічний аналіз

наслідків катастроф допомагає визначити пріоритети фінансування програм зменшення ризиків. Аналогічні дослідження проводять і в Сінгапурі, де Національний університет співпрацює з урядовими агентствами для створення «розумних» систем управління евакуацією, що використовують дані з камер спостереження та сенсорних мереж у режимі реального часу.

У провідних країнах світу архітектоніка систем цивільного захисту дедалі щільніше проходить міжнародними рамками ризик-орієнтованого врядування: Сендайська рамкова програма на 2015-2030 роки задала чотири опорні пріоритети (розуміння ризиків; посилення управління ризиками; інвестування в стійкість; «відбудова кращого») та підсилила ідею, що профілактика і готовність мають стати не розділом плану, а логікою всієї державно-управлінської діяльності [365], причому на місцевому рівні це додатково інституціоналізовано через ініціативу Making Cities Resilient 2030 з її «десятьма основами» міської стійкості і дорожніми картами фінансування локальних проєктів. Водночас Організація економічного співробітництва та розвитку на рівні рекомендацій задала стандарти державного управління критичними ризиками для урядів (цілісне охоплення небезпек, міжвідомча координація, участь бізнесу та громадян), що фактично є «мостом» між Сендайською парадигмою і національними механізмами державного управління у сфері цивільного захисту [279; 306; 307]. Саме цей «міжнародний каркас» дозволяє порівнювати моделі державного управління різних держав не лише за структурою органів державного управління, а й за якістю прийняття рішень у циклі «передбачити – запобігти – підготуватися – відреагувати – відновитися», що робить міжкраїнове навчання і взаємодоповнюваність спроможностей реалістичними, а не декларативними.

Європейський Союз надав приклад системної інституціоналізації через Механізм цивільного захисту Союзу, який оперує 24/7 через Emergency Response Coordination Centre та з’єднує держави-учасниці в

єдине координаційне поле для допомоги всередині та поза межами ЄС. Оновлений Регламент (ЄС) 2021/836 розширив інструменти фінансування і запровадив стратегічні резерви rescEU (літаково-вертолітні платформи для пожеж, запаси медичних ресурсів, CBRN-спроможності, польові госпіталі), що різко скоротило час розгортання і підвищило взаємосумісність модулів [342]. Практична імплементація проявляється і в розміщенні авіаційних потужностей у державах-хостах (напр., Швеція утримує парк пожежних літаків у межах rescEU), що формує загально-європейську «мережу резервів» на випадок пікових сезонів або транскордонних НС, доповнену аналітичними продуктами та знаннями мережі. В державно-управлінському вимірі це означає перехід від винятково ієрархічної моделі до «модульної» архітектури [301], де правові, логістичні й операційні процедури стандартизуються на рівні ЄС і проходять у національні підсистеми.

Глобальним стандартом державного управління у сфері цивільного захисту по взаємодії рятувальних сил при раптових руйнуваннях стала система INSARAG: її Настанови-2020 описують ролі ООН у координації, вимоги до команд USAR та процедури класифікації IEC/R, завдяки чому досягається взаємосумісність підрозділів різних країн за тактикою, оснащенням і звітністю. Після резонансних розгортань (зокрема, Бейрут 2020) складені ретельні after-action reviews стали джерелом стандартизації польових операцій і навчань, що напряму підсилює державне управління у сфері цивільного захисту через цикли «уроки – оновлення SOP – тренування – сертифікація». ФЕМА для державного управління це технічна методика та політика якості: доступ до міжнародних місій і ресурсів прив’язаний до спроможності дотримуватися INSARAG-процедур, вести VO/OSOCC-комунікацію та забезпечувати координацію з гуманітарною системою ООН. Такі вимоги задають об’єктивні індикатори державно-управлінської зрілості в національних системах цивільного

захисту, стимулюючи інвестиції у навчання, логістику та цифрові платформи спільної ситуаційної обізнаності.



Рис. 1.1 Схема сучасних циклів прийняття рішень в системі цивільного захисту. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації [267; 278; 312; 322; 342; 365].*

Наукові дослідження у сфері цивільного захисту провідних учених істотно вплинули на практики державного управління у цій сфері [317; 323; 325]. Даніел П. Олдріч показав, що соціальний капітал (довіра, горизонтальні мережі, лідерство громад) є ключовим предиктором швидкості відновлення і навіть «мультиплікатором» ефективності

бюджетних інтервенцій після лих, що змістило акценти політик на програми community resilience і залучення мешканців до планування ризиків [261]. Університет Делаверу розвинув регіонально-інфраструктурні моделі ризику і підходи до оптимізації портфелів пом'якшення наслідків (страхування, ретрофіт, пріоритезація інвестицій у «життєві лінії»), що напряму лягло в основу державно-управлінських рішень про цільове посилення стійкості електро- та водопостачання регіонів.

Нормативно-правові базиси в передових державах також опираються на накопичену доказову базу. В Австралії колекція посібників AIDR (зокрема, «Community Engagement for Disaster Resilience») кодифікує принципи інклюзивної взаємодії з громадами на всіх фазах надзвичайних ситуацій, наголошуючи, що «стійкість не можна зробити за громаду» і що ключем є спільне планування і навчання [262]. Центр знань з управління ризиками у Канаді «Emergency Management Strategy… Toward a Resilient 2030» визначає багаторівневу відповідальність за профілактику та готовність, інтегруючи цілі стійкості в урядові програми та індикатори (включно з адаптацією до клімату) [Public Safety Canada]. ФЕМА у США доктрина NIMS та керівництво THIRA/SPR забезпечують єдині правила інцидент-менеджменту і стандарти оцінки загроз та потреб спроможностей для штатів і муніципалітетів. Громадське будівництво та екологія Японська «Disaster Management in Japan» (Кабінет Міністрів) описує інтегровану вертикаль управління та уроки 2011 року, тоді як наукові школи Фуміхіко Імамури та Шуніті Кошімури (IRIDeS, Тохоку) задали світові стандарт моделювання цунамі, дистанційного зондування і швидких оцінок збитків для рішень урядового рівня [320].

Теоретичне осмислення вразливості та «керованості» катастроф доповнюють класичні праці Бена Віснера з колегами («At Risk») про соціальні корені ризику та політичну економію небезпек і книга Ілана Келмана «Disaster by Choice», яка переконливо доводить, що масштаб лиха

є наслідком наших суспільних рішень про забудову, інфраструктуру, нерівність і державне управління, а не «природного фатуму» [371].

Для державного управління це означає зміщення з технократичної парадигми «боротьби зі стихією» до програм, які скорочують вразливість домогосподарств, територій та систем (житло, критична інфраструктура, соцпослуги), що узгоджується з методологією OECD Resilience Systems Analysis і полегшує інтеграцію DRR-цілей у стратегії відновлення та розвиткові плани. Саме така логіка – від міжнародних настанов до конкретних управлінських інструментів і вимірюваних результатів – демонструє найкращі практики державного управління передових держав та підказує напрямки для подальшої модернізації національних систем цивільного захисту у відповідності до глобальних стандартів.

Сформована у світовій науці та практиці парадигма державноготуправління у сфері цивільного захисту показує: найкращі результати досягаються там, де держава переходить від реактивного «гасіння пожеж» до превентивного, даноцентричного управління ризиками на всіх рівнях [84; 315; 316; 326]. Це означає відмову від ізольованих відомчих підходів і перехід до мережевої моделі, у якій центральні органи задають правила і стандарти, а локальні ланки мають повноваження й ресурси для швидкого виконання [203; 268]. Критично важливим є поєднання профілактики, підготовки, реагування та відновлення в єдиний цикл із чіткими показниками результативності, щоб політика не розривалася на «проєкти», а залишалася безперервним процесом.

Міжнародні рамки працюють лише тоді, коли вони операціоналізовані через процедури, навчання, фінансові механізми і регулярні стрес-тести систем. Стійкість системи цивільного захисту виявляється не в планах на папері, а у швидкості відновлення ключових функцій після потрясіння, у готовності людей діяти та у здатності органів влади працювати з невизначеністю [327; 345]. Соціальний вимір — довіра, горизонтальні мережі, культура взаємодопомоги – підсилює технічні й

юридичні інструменти державного управління і часто визначає реальну спроможність громад пережити кризу. Отже, головний висновок: сучасне державне управління у сфері цивільного захисту – це не лише служба реагування, а система державного управління, що узгоджує право, науку, технології і громадянську участь у спільній логіці зниження ризиків.

Організаційно доведено ефективність моделі «єдиноначальність при децентралізованому виконанні»: стратегічне планування, стандарти й координація концентруються в центрі, а виконання і первинне управління інцидентами — у регіонах і громадах [370]. Така побудова потребує узгоджених стандартів взаємодії, сумісних протоколів зв'язку, спільної термінології та єдиної доктрини державного управління із запобігання загроз, щоб різні служби діяли як інтегрована команда [89; 372; 374]. Ключем є регулярні міжвідомчі навчання, сертифікація підрозділів і модульний підхід до сил і засобів, який дозволяє швидко нарощувати спроможності під конкретний сценарій.

Водночас система має спиратися на національні реєстри ризиків і критичних залежностей, щоб пріоритети фінансування та підготовки визначалися не інтуїтивно, а за результатами порівняльної оцінки загроз і вразливостей [346; 351; 368; 369]. Гранично важливо закріпити «результатні індикатори» (час виявлення, час прибуття, відсоток охоплення попереджувальним сповіщенням, частка об'єктів із резервним енергоживленням тощо) у програмно-бюджетних документах. Механізм державного управління із взаємодопомоги з партнерами має бути прописаний заздалегідь: правові рамки, митно-логістичні процедури, стандарти техніки та навчання, аби у кризі не втрачати час на узгодження. Така інституційна «збірка» мінімізує фрагментацію, зменшує транзакційні витрати та підвищує керованість навіть у складних багатофакторних інцидентах.

Методологічно найкращі моделі державного управління у сфері цивільного захисту базуються на багатонебезпечному (multi-hazard) аналізі

і «resilience-аналітиці», що переводять політичні гасла у вимірювані метрики. Практично це означає поєднання сценарного моделювання, картування ризиків, оцінки залежностей критичної інфраструктури і людської поведінки під час евакуацій та укриття [219]. Висока якість даних і прозора аналітика роблять можливими інвестиційні рішення на основі порівняння альтернатив: де ретрофіт важливіший за нове будівництво, який запас міцності потрібен мережам енергопостачання, як перерозподіляти ресурси між територіями.

Не менш важливою є незалежна верифікація спроможностей: регулярні аудити готовності, «червоні команди», післядійові огляди і публічні звіти з рекомендаціями. Включення соціального капіталу до моделі ризику — не данина моді, а інструмент зменшення реальних втрат: тренування громад, локальні лідерські програми, доступні інструкції і двосторонні канали комунікації істотно знижують хаос під час інциденту [85]. Нарешті, морально-етичний компонент (пріоритет уразливих груп, доступність укриттів, інклюзивність сповіщення) підсилює легітимність рішень і підвищує рівень добровільного дотримання правил у кризі.

Технологічно курс має бути на інтегровані цифрові платформи ситуаційної обізнаності, що поєднують сенсорні мережі, супутникові дані, системи раннього попередження, мобільні канали оповіщення, роботизовані засоби огляду та автоматизовані інструменти оцінки збитків [316; 373]. Такі рішення скорочують «цикл ООДА» — від спостереження до дії — і дають можливість командирам і диспетчерам ухвалювати рішення на підставі об’єктивних даних.

Водночас цифровізація породжує нові ризики, тому кіберстійкість систем цивільного захисту, резервні канали зв’язку, дублювання живлення і розумне спрощення інтерфейсів для операторів стають обов’язковими вимогами. Інтер-операбельність обладнання і відкриті стандарти дають змогу залучати допомогу партнерів без втрати часу на «переклад» протоколів. Технології мають підсилювати людей, а не підміняти їх:

навчання операторів, стандарти HRI, тренажери й симуляції забезпечують якісне впровадження інновацій, а не «вітринну» автоматизацію. Очікуваний результат — менше сліпих зон у розвідці, швидша локалізація небезпек і прозоріша комунікація з населенням у реальному часі.

Для України практичний зміст — побудова інтегрованої стійкої моделі державного управління у сфері цивільного захисту на перетині права, інституцій і даних [4; 97; 214].

У короткостроковій перспективі доцільно синхронізувати термінологію, процедури та навчання з європейськими і глобальними стандартами, закріпити багаторівневі ролі в надзвичайних ситуаціях і переосмислити резерви як «динамічні спроможності», а не лише склади. У середньостроковій — створити єдину аналітичну платформу ризиків і спроможностей, куди безперервно потраплятимуть дані з регіонів та об’єктів критичної інфраструктури, і яка слугуватиме джерелом для бюджетного планування й нагляду. На локальному рівні державного управління критично розвивати програми залучення громад: добровільні пожежні та рятувальні формування, шкільні модулі безпеки, регулярні тренування з укриття та евакуації, відкриті карти ризиків із простими інструкціями дій.

Фінансово варто поєднати базове бюджетне фінансування з грантовими і державно-приватними інструментами для модернізації техніки, навчальних центрів та цифрових платформ [42]. І, головне, інституціоналізувати «петлю навчання»: кожна подія — це обов’язковий після-дійовий огляд, оновлення стандартних операційних процедур і додаткові навчання, щоб система не повторювала старих помилок. Такий курс перетворює відновлення на модернізацію, а модернізацію — на стійкий стандарт безпеки, здатний витримати природні та воєнні виклики.

1.3 Теоретико-методологічні підходи сучасного розуміння державного управління у сфері цивільного захисту.

Розмаїтість сучасних загроз цивільній безпеці країни – від воєнних до природно-техногенних – зумовлює еволюцію наукових підходів до державного управління у сфері цивільного захисту. Державне управління у цій сфері розглядається вітчизняними вченими як складна системна діяльність, що потребує інтеграції кількох концептуальних і методологічних підходів для гарантування безпеки населення і сталого розвитку країни. Вагомий внесок у розвиток теорії зробили українські дослідники С. Андреєв, О. Биков, О. Бойко, В. Доманський, Л. Жукова, Н. Клименко, В. Костенко, В. Курепін, С. Лисенко, О. Подскальна, Р. Примуш, Є. Романенко, О. Твердохліб, В. Шойко та інші. Їхні праці сформували цілісний науковий доробок, що охоплює історичну еволюцію системи цивільного захисту, теоретико-методологічні засади державного управління, а також прикладні аспекти її реформування в сучасних умовах [16; 64; 78; 96; 103; 107; 136; 151; 254]. На основі аналізу цих досліджень можна виділити низку ключових підходів до державного управління у сфері цивільного захисту: системний, функціональний (структурно-функціональний), інституціональний, ризик-орієнтований, мережевий, превентивний та адаптивний. Кожен із них відображає певний концептуальний ракурс розуміння системи цивільного захисту, а їх поєднання забезпечує комплексність сучасної моделі державного управління у сфері цивільного захисту.

Системний підхід розглядає сферу цивільного захисту як цілісну систему органів державного управління, сил, засобів і заходів, що функціонує на різних рівнях державного управління для досягнення спільної мети – захисту населення і територій від настання надзвичайних ситуацій. В українській науці цей підхід знайшов відображення у працях, присвячених єдиній державній системі цивільного захисту. Зокрема, Н.

Клименко характеризує єдину систему цивільного захисту як багаторівневу структуру, що включає центральний, регіональний, місцевий та об'єктовий рівні, а також функціональні підсистеми за видами забезпечення захисту. Вона акцентує, що така система будується за територіально-функціональним принципом і забезпечує централізоване керівництво при децентралізованому виконанні завдань на місцях. Це відповідає одній із базових закономірностей організації державного управління у сфері цивільного захисту – поєднанню єдиноначальності у керівництві з автономністю дій на нижчих рівнях.

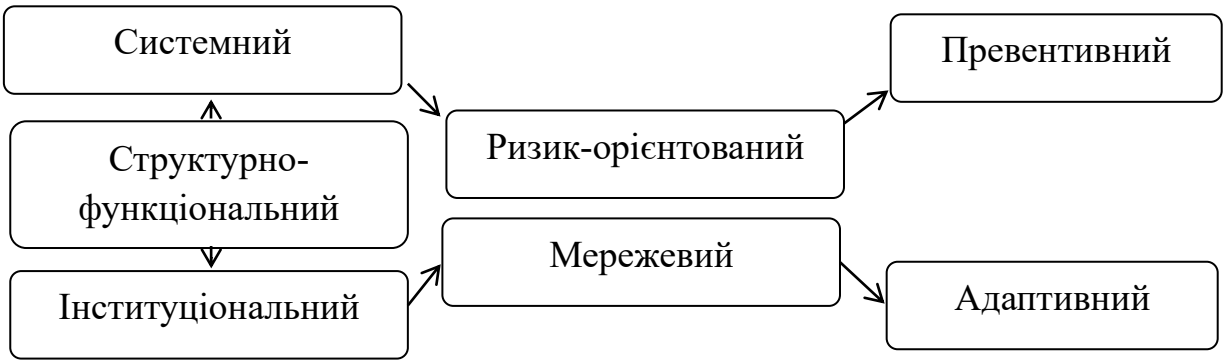


Рис. 1.2 Схема підходів до державного управління у сфері цивільного захисту. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [*16; 64; 78; 96; 103; 136; 151; 254*].

Комплексність системного підходу підкреслюється й іншими дослідниками. Так, Г. Ситник і С. Андреєв обґрунтовують необхідність створення нової конфігурації постійно діючих органів державного управління у сфері цивільного захисту на національному рівні для підвищення ефективності. Вони зазначають, що система цивільного захисту має охоплювати всі елементи безпеки – від центральних органів державного управління до місцевого самоврядування і громадськості – і діяти як єдиний механізм у надзвичайних ситуаціях [216]. Таким чином, системний підхід формує розуміння державного управління у сфері

цивільного захисту як єдиного цілого, де всі складові взаємопов'язані та підпорядковані спільним цілям.

Практичне втілення системного підходу в Україні відбулося через запровадження Кодексу цивільного захисту (2012) та створення сучасної єдиної державної системи цивільного захисту. Кодекс об'єднав розрізнені нормативні акти та ввів єдину термінологію, офіційно закріпивши поняття «цивільний захист» замість застарілого «цивільна оборона». За Кодексом, Кабінет Міністрів України здійснює загальне керівництво системою цивільного захисту, а безпосереднє – Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС). Науковці відзначають, що це заклало основу системного підходу на практиці, оскільки була створена цілісна архітектура управління із чітким розподілом рівнів, ланок та повноважень [137]. В. Костенко підкреслює, що подальший інституційний розвиток системи цивільного захисту в умовах реформ безпекового сектору має спиратися на системний аналіз та врахування всіх компонентів цієї сфери. Системність дозволяє врахувати різні види небезпек (природні, техногенні, антропогенні та воєнні) і забезпечити їх інтегроване попередження й реагування в єдиному державно-управлінському руслі.

Функціональний (структурно-функціональний) підхід зосереджується на аналізі функцій, завдань і структури органів, що реалізують державне управління у сфері цивільного захисту [254]. Цей підхід спрямований на визначення оптимального розподілу повноважень між рівнями влади та елементами системи, а також на удосконалення механізмів державного управління щодо виконання функцій цивільного захисту.

Українські вчені детально розробили цей напрям. Л. Жукова у своїй дисертаційній роботі дослідила функціонально-структурний аспект державного управління у сфері цивільного захисту України, проаналізувавши, як розподілені функції і повноваження між центральними та місцевими органами влади, спеціалізованими службами і

іншими елементами системи [51]. Дослідниця вказала на важливість чіткого горизонтального і вертикального розмежування компетенцій, аби уникнути дублювання або прогалин в державному управлінні під час надзвичайних ситуацій.

О. Биков присвятив дисертацію структурно-функціональним механізмам державного управління територіальними підсистемами системи цивільного захисту, наголошуючи на необхідності тісного взаємозв'язку між центральними і місцевими органами влади при реагуванні на надзвичайні ситуації [12]. Він дійшов висновку, що ефективність реагування значною мірою залежить від узгодженості дій різних рівнів системи, а це потребує нормативно визначених процедур взаємодії та обміну інформацією між центром і громадами.

Результати досліджень Л. Жукової і О. Бикова лягли в основу рекомендацій щодо вдосконалення організаційної структури системи цивільного захисту. Зокрема, запропоновано оптимізувати територіальні підсистеми (на рівні областей, районів, громад) шляхом чіткого закріплення за ними певних функцій (попередження, реагування, відновлення тощо) і забезпечення ресурсами для їх виконання. Вони зазначають, що централізація керівництва повинна доповнюватися достатньою автономією місцевих ланок у реалізації заходів, оскільки місцева влада краще знає специфіку ризиків на своїй території. Таким чином, структурно-функціональний підхід дозволяє виявити слабкі місця в організації системи (наприклад, дублювання функцій різними органами чи відсутність координації) і запропонувати шляхи їх усунення через реформування структур і перерозподіл повноважень.

Прикладом практичного втілення цього підходу є реорганізація системи цивільного захисту у 2012-2015 роках, коли створювалась сучасна ДСНС. Було оптимізовано структуру центрального апарату та регіональних підрозділів, інтегровано служби цивільної оборони та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, а також запроваджено

єдину державну систему реагування на надзвичайні ситуації різних рівнів. За оцінками дослідників, ці кроки підвищили функціональність системи, оскільки усунули паралельні структури і встановили чітку вертикаль підпорядкування [137].

Водночас, О. Подскальна звернула увагу, що залишаються проблеми координації між ланками системи цивільного захисту і застарілі підходи до реагування, особливо на місцевому рівні. Це вказує на необхідність подальшого застосування функціонального аналізу для вдосконалення механізмів державного управління, аби кожен елемент системи цивільного захисту діяв злагоджено і результативно.

Отже, функціонально-структурний підхід забезпечує раціональну побудову системи цивільного захисту, де структура органів відповідає їх функціям [65]. Такий підхід, підтриманий науковими дослідженнями, дозволяє підвищити керованість системи, уникнути державно-управлінських «вакуумів» чи конфліктів повноважень, а також забезпечити оперативну реакцію шляхом визначення для кожного рівня своїх завдань в єдиній стратегії цивільного захисту.

Інституціональний підхід фокусується на аналізі інститутів та організаційних структур, що діють у сфері цивільного захисту, а також на правових засадах їх функціонування. Він розглядає, як створюються, розвиваються та взаємодіють органи державного управління, місцеве самоврядування, спеціалізовані служби, що реалізують державну політику у сфері цивільного захисту [148]. Особливу увагу інституціональний підхід приділяє питанню централізації в протиставленні до децентралізації в державному управлінні – пошуку оптимального балансу між керівною роллю центральної влади і повноваженнями місцевих органів.

В українських дослідженнях неодноразово підкреслювалась діалектика централізації та децентралізації як ключовий чинник розвитку системи цивільного захисту [60; 90]. Історично цивільна оборона була вкрай централізованою системою (особливо в радянський період), проте

сучасні реформи державного управління в Україні спрямовані на децентралізацію, тобто передачу значної частини повноважень і ресурсів на рівень громад. Н. Г. Клименко зазначає, що сучасний етап реформування цивільного захисту відзначається інтеграцією галузевих служб у єдину систему та посиленням ролі громад у забезпеченні безпеки на місцевому рівні. Це означає перехід від суто вертикальної моделі державного управління до більш плоскої, мережевої конфігурації, де місцеві органи державного управління та самоврядування стають рівноправними суб'єктами забезпечення цивільного захисту.

Так, С. Андреєв у своїх працях аналізує процес інституціоналізації центрального органу державного управління з питань цивільного захисту та формування інституційних засад діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів цивільного захисту [3]. Він стверджує, що ефективність державного управління у сфері цивільного захисту залежить від чіткого правового закріплення ролі кожного інституту – від Кабінету Міністрів і профільного міністерства до сільських та міських громад, які мають власні повноваження у сфері захисту населення.

В. Костенко досліджує напрями інституційного розвитку єдиної системи цивільного захисту в умовах реформ безпекового сектору, наголошуючи на потребі узгодити децентралізацію влади із системою цивільного захисту [81]. Він визначає пріоритети вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту у територіальних громадах за умов децентралізації, серед яких: підвищення спроможності громад до ліквідації надзвичайних ситуацій, створення місцевих підрозділів ДСНС чи добровільних рятувальних формувань, налагодження міжмуніципального співробітництва для спільного реагування на загрози.

Інституціональний підхід також враховує адаптацію української системи цивільного захисту до європейських інституційних стандартів. О. Подскальна відзначає, що розбудова сучасної і потужної системи цивільного захисту України потребує тіснішої інтеграції з європейськими

структурами безпеки. Вона досліджує процес приєднання України до Механізму цивільного захисту ЄС як інструменту інституційного розвитку [137]. За її висновками, участь у європейському механізмі вимагає удосконалення національних органів державного управління, процедур обміну інформацією та навчання персоналу відповідно до стандартів ЄС, що врешті посилює інституційну спроможність держави протидіяти катастрофам. Такий курс на євроінтеграцію підтримується державною політикою і науковцями, адже він сприяє запровадженню нових підходів (зокрема, ризик-орієнтованого, про що нижче) та технологій державного управління, перевірених у міжнародній практиці.

Отже, інституціональний підхід дає змогу оцінити адекватність існуючих організаційно-правових структур у сфері цивільного захисту сучасним викликам. Він підкреслює необхідність удосконалення як центральних, так і місцевих інститутів державного управління, а також встановлення між ними партнерських відносин. Результатом застосування цього підходу є пропозиції щодо реформ: реорганізація ДСНС і системи МВС для більшої гнучкості (що висвітлював Є. Романенко [210]), розширення повноважень громад у протидії надзвичайним ситуаціям, імплементація принципів субсидіарності (вирішення питань на якомога нижчому рівні) в державному управлінні безпекою. Реалізація цих рекомендацій сприятиме тому, що система цивільного захисту стане ієрархічно упорядкованою, але водночас децентралізованою, здатною до самоорганізації на місцях у кризових ситуаціях.

Ризик-орієнтований підхід (РОП) є однією з сучасних парадигм державного управління безпекою, яка зміщує акцент з реагування на надзвичайні ситуації на управління ризиками їх виникнення. У сфері цивільного захисту цей підхід означає, що планування і реалізація заходів здійснюється на основі оцінки ймовірностей та потенційних наслідків різних небезпек, з метою їх мінімізації ще до стадії кризи. Ризик-орієнтований підхід тісно пов’язаний з глобальними трендами у галузі

зменшення ризику лих (відповідає принципам Рамкової програми Сендай 2015-2030) і активно впроваджується в країнах ЄС.

В Україні необхідність переходу до ризик-орієнтованої моделі державного управління у сферах техногенної та природної безпеки обґрунтовується як науковцями, так і закріплюється на нормативному рівні. Сучасні дослідження відзначають, що традиційна система цивільного захисту, успадкована від СРСР, була реактивною і орієнтованою переважно на ліквідацію наслідків, тоді як сьогодення вимагає проактивного підходу. Так, за словами В. Гречанінова, заходи, які досі застосовуються для відвернення чи ліквідації надзвичайних ситуацій, не дають бажаного результату саме через застарілість підходів – система, розроблена в умовах централізованої командно-адміністративної економіки, не адаптована до сучасної різноманітності ризиків [31].

Вчені Інституту проблем математичних машин і систем НАН України пропонують зміну парадигми державного управління у сфері цивільного захисту шляхом запровадження методології моделювання ризиків та інтеграції її в систему ухвалення рішень. Іншими словами, пропонується визначати пріоритети захисних заходів на основі науково обґрунтованих розрахунків імовірності надзвичайних ситуацій різного типу і масштабу.

Конкретні напрямки застосування ризик-орієнтованого підходу (РОП) відображені у працях фахівців Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту. Зокрема, В. Тищенко та співавтори зазначають, що впровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності (як вимога членства України в ЄС) можливе лише за умови реалізації концептуальних та методологічних інновацій у системі цивільного захисту, серед яких ключове місце посідає державну управління з виявлення загроз [234]. Вони констатують, що концептуальні засади державного управління з виявлення загроз наразі впроваджені недостатньо широко у діяльність органів цивільного заисту. Тому

державна політика покликана стимулювати перехід від простого контролю та реагування до регулювання, заснованого на оцінці ризиків.

У статті 2021 року Тищенко В. та інші виділяють основні завдання ризик-орієнтованого підходу: розроблення наукових основ надійності складних технічних систем, методів оцінювання небезпеки об'єктів та концепції прийнятного ризику. До найважливіших процесів державного управління на засадах ризик-орієнтованого підходу віднесено моніторинг надзвичайних ситуацій, ідентифікацію та паспортизацію ризиків їх виникнення, мінімізацію впливу або наслідків надзвичайних ситуацій. Інструментами реалізації ризик-орієнтованого підходу у діяльності органів державного управління названо державну стандартизацію і сертифікацію безпеки, експертизу, нагляд і контроль, ліцензування, декларування безпеки об'єктів та страхування ризиків. Таким чином, формується цілісна система управління ризиками, інтегрована в державне управління у сфері цивільного захисту.

Запровадження ризик-орієнтованого підходу в українській практиці вже розпочалося. Прикладом є перехід ДСНС у 2018-2020 роках до інспекційної діяльності на основі оцінки ризику: замість планових перевірок всіх суб'єктів господарювання було запроваджено градацію об'єктів за ступенем ризику і відповідні інтервали перевірок. Це відображає зміну філософії: ресурси спрямовуються передусім на найбільш небезпечні об'єкти.

У стратегічних документах України також задекларовано перехід до оцінки загроз і небезпек як основи планування у сфері національної безпеки, частиною якої є цивільний захист [187]. Р. Примуш у своїх дослідженнях підкреслює, що систему забезпечення безпеки населення і територій слід розглядати саме як сукупність суб'єктів (органів державного управління різних рівнів, підприємств, громадян), які здійснюють цілеспрямовану діяльність з реалізації завдань цивільного захисту, виходячи з пріоритетності тих чи інших ризиків [154]. Такий

погляд орієнтує державних управлінців на те, щоб оцінювати профіль ризиків у громаді чи галузі і відповідно розподіляти ресурси на превентивні заходи.



Рис. 1.3 Схема ризик-орієнтованого підходу у діяльності органів державного управління. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [154; 187; 234].

В цілому, ризик-орієнтований підхід можна охарактеризувати як науково обґрунтований активний стиль державного управління у сфері цивільного захисту. Він підвищує ефективність і економічну доцільність заходів, адже дозволяє зосередити зусилля на найбільш критичних напрямах. Крім того, цей підхід тісно пов’язаний з міжнародними стандартами (ISO з управління ризиками, рекомендаціями ЄС тощо) і тому сприяє інтеграції України у світову систему зменшення ризиків катастроф

[5]. Ризик-орієнтована парадигма доповнює системний та інституційний підходи, привносячи в них динамізм і прагнення передбачити майбутні загрози, а не тільки реагувати на минулі.

Мережевий підхід в державному управлінні означає перехід від жорсткої вертикалі управління до гнучких горизонтальних зв'язків між різними суб'єктами – державою, бізнесом, громадянським суспільством, міжнародними партнерами. У сфері цивільного захисту мережевий підхід проявляється у налагодженні міжсекторальної взаємодії для попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, залученні волонтерів та громадськості до заходів безпеки, створенні партнерських мереж обміну інформацією та ресурсами.

Українські науковці й практики дедалі більше уваги приділяють мережевим елементам у системі цивільного захисту, особливо під впливом подій останніх років. Масштабні надзвичайні ситуації (наприклад, пов'язані з воєнними діями) показали, що без участі громадських організацій і волонтерів забезпечити ефективне реагування неможливо. Це фактично європейський підхід, який Україна почала переймати в процесі євроінтеграції. Наприклад, досвід країн ЄС демонструє розвинений інститут волонтерських пожежних дружин, Червоного Хреста, громадських рятувальних організацій, які діють у тісній координації з державними службами. В Україні подібні тенденції виникли після 2014 року: з'явилися численні громадські ініціативи з навчання домедичної допомоги, волонтери-добровольці допомагали ДСНС під час великих пожеж і надзвичайних подій.

Є. Романенко у своїй роботі про реформу ДСНС визначив розвиток партнерства з громадськими об'єднаннями і територіальними громадами як один із пріоритетних напрямів удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту [210]. Він відзначив, що децентралізація відкриває можливості для громад самостійно створювати локальні системи

безпеки – пожежні команди, загони швидкого реагування – і держава має підтримувати такі мережеві ініціативи нормативно та фінансово.

Мережевий підхід також включає міжвідомчу та міжрегіональну кооперацію. Система цивільного захисту традиційно побудована як вертикаль від уряду вниз, але ефективність підвищується, коли паралельно вибудовуються горизонтальні зв'язки: між сусідніми територіями (для допомоги у разі великої надзвичайної ситуації), між різними службами (наприклад, співпраця ДСНС, поліції, медичних служб, військових в умовах війни), між державою та приватним сектором (оператори зв'язку для оповіщення, логістичні компанії для доставки гуманітарних вантажів тощо). російська агресія 2022 року фактично примусила вибудувати нові мережеві взаємодії: зокрема, у громадах почали тісніше співпрацювати комунальні служби, рятувальники, місцевий бізнес для облаштування укриттів, евакуації людей, забезпечення критичної інфраструктури. ДСНС запустила інтегровані інформаційні сервіси (наприклад, платформу цифрової взаємодії "Digital Rescue" з картографуванням укриттів і чат-ботами для населення) для покращення координації між різними акторами. Це є проявом цифрової мережевості, коли інформаційні технології з'єднують у реальному часі всіх учасників реагування – від чиновника до волонтера і громадянина.

Наукове осмислення мережевого підходу у нас ще триває, але вже зараз зрозуміло, що він доповнює і розвиває системний та інституціональний підходи. Якщо системний підхід дає «скелет» – структуру і порядок підпорядкування, то мережевий підхід оживляє «нервові закінчення» системи, поєднуючи елементи гнучкими зв'язками. В мережевій моделі державного управління зменшується жорсткість бюрократичних процедур, натомість зростає роль комунікації, взаємної довіри та обміну інформацією. Для України це особливо актуально в умовах воєнного часу.

Таким чином, мережевий підхід формує нову культуру державного управління у сфері цивільного захисту – культуру партнерства, взаємодопомоги та відкритості. Вона не заперечує державного керівництва, але доповнює його активною участю інших стейкхолдерів. Впровадження мережевих принципів (через законодавче закріплення можливостей для добровольчих формувань, державно-приватного партнерства у сфері безпеки, розвитку систем оповіщення зворотного зв'язку з населенням тощо) підвищує стійкість суспільства до потрясінь і дозволяє мобілізувати ширші ресурси у кризових ситуаціях.

Серед концептуальних засад сучасного державного управління у сфері цивільного захисту дедалі більшого значення набувають превентивний та адаптивний підходи [93]. Вони відображають активний характер діяльності у сфері цивільного захисту та здатність системи еволюціонувати під впливом динамічних загроз.

Превентивний підхід в державному управлінні передбачає пріоритетність заходів з попередження надзвичайних ситуацій над суто реагуванням. Його впровадження тісно пов'язане з ризик-орієнтованістю: через оцінку ризиків визначаються напрями превенції. Превентивне державне управління включає широкий спектр дій – від нормативного прогнозування та планування розвитку територій (щоб уникнути підвищення ризику, наприклад, заборона забудови в зонах можливих зсувів чи паводків) до інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень і підготовки населення. У науковій літературі превентивний підхід часто згадується разом із принципом «culture of safety» – формування культури безпеки, що є довгостроковою мірою запобігання надзвичайних ситуацій через освіту, тренування, підвищення громадської свідомості.

Українські вчені (зокрема, С. Лисенко) акцентують на потребі розвитку превентивного мислення в державному управлінні у сфері цивільного захисту. С. Лисенко у своїх працях аналізує можливості адаптації міжнародних стандартів та підходів з метою підсилення

превентивної складової національної системи цивільного захисту. Він відзначає, що успішний досвід ЄС та Японії у сфері управління ризиками має бути творчо використаний в Україні, поєднуючи технологічні рішення (наприклад, сучасні системи раннього виявлення загроз, автоматизовані системи оповіщення) з розвитком інституційної спроможності органів влади і культури безпеки серед населення. Пропозиції С. Лисенка включають використання методології форсайту та стратегічного планування для прогнозування можливих сценаріїв надзвичайних ситуацій і завчасного підготування до них [107]. Це означає, що держава має інвестувати в науку і аналітику, які б давали випереджувальну інформацію про нові ризики (наприклад, зміну клімату і пов'язані природні катаклізми, біологічні загрози, кібернебезпеку тощо) і пропонували рішення до того, як загроза реалізується.

Адаптивний підхід у державному управління тісно пов'язаний з превентивним і відображає здатність системи цивільного захисту гнучко змінюватися у відповідь на нові виклики. Сучасні загрози часто носять комплексний, невизначений характер (яскравий приклад – пандемія COVID-19, або поєднання воєнних дій з техногенними аваріями) [230]. Тому модель державного управління має бути не статичною, а навчатися на досвіді, переглядати свої структури і процедури. Як зазначалося вище, російська повномасштабна війна 2022 року змусила терміново переглянути плани системи цивільного захисту, адаптувати їх до умов воєнного стану: було оновлено алгоритми евакуації населення, перепрофільовано частину рятувальних сил на розмінування та ліквідацію наслідків обстрілів, створено нові резерви матеріально-технічних ресурсів. Цей процес триває, і державно-управлінські рішення приймаються в режимі реального часу, опираючись на зворотний зв'язок з місць.



Рис. 1.4 Схема особливостей превентивного та адаптивного підходів. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [93; 107; 230; 328].

З точки зору науки державного управління, адаптивність забезпечується використанням сучасних інформаційних систем моніторингу та ситуаційних центрів, а також наявністю нормативно-правових «буферів» – гнучкого законодавства, яке дозволяє швидко вводити надзвичайні режими, перерозподіляти повноваження або ресурси у разі потреби. Приміром, в Україні за останні роки вдосконалено законодавство про територіальну оборону, резерв служби цивільного захисту, що дозволяє в критичний момент залучати додаткові сили (навіть добровольців) до виконання завдань цивільного захисту. Цифрова

трансформація теж виступає чинником адаптивності: перехід значної частини процесів у онлайн (наприклад, електронні реєстри фондів укриттів, цифрові системи оповіщення через смартфони) дає можливість керувати ситуацією більш оперативно і адресно.

С. Лисенко підкреслює роль цифрових технологій та інформаційної безпеки у підвищенні адаптивності державного управління у сфері цивільного захисту. На його думку, цифрові інновації (Big Data, інтернет речей, хмарні сервіси) дозволяють реінжинірити державно-управлінські процеси в органах державного управління таким чином, щоб вони стали більш гнучкими і прозорими elib.nakkkim.edu.ua. Він застерігає, що одночасно треба подбати про інформаційну безпеку цих процесів, адже у цифрову епоху кібернетичні загрози можуть спричинити техногенні чи соціальні надзвичайні ситуації. Тому С. Лисенко пропонує комплексну модель, де стратегічне управління інформаційною безпекою є частиною національної безпеки, а отже і цивільного захисту [107]. Впровадження цієї моделі включає розробку нових принципів прийняття державно-управлінських рішень у галузі інформаційної безпеки, аналіз державної політики інформаційного забезпечення державного управління та використання методології екстремології (науки про екстремальні ситуації) для прогнозування кіберінцидентів та надзвичайних ситуацій пов'язаних з ними.

Зрештою, превентивний та адаптивний підходи у державному управлінні спрямовані на підвищення резильєнтності (стійкості) системи цивільного захисту. Превентивність зменшує шанси виникнення кризової ситуації, а адаптивність гарантує, що якщо криза станеться, система цивільного захисту впорається, вчиться і вийде з неї сильнішою. Розвиток цих підходів в Україні стимулюється як внутрішніми (реформаторськими) чинниками, так і зовнішніми обставинами – війною, глобальними тенденціями, кліматичними змінами. Наукова думка забезпечує концептуальне підґрунтя для відповідних державно-управлінських рішень,

що підтверджується активним обговоренням превентивно-адаптивних заходів у наукових виданнях і впровадженням низки з них на практиці (наприклад, Національна стратегія зменшення ризиків катастроф, адаптація до кліматичних змін, створення резервів на випадок надзвичайних ситуацій нового типу тощо).

Аналіз теоретико-методологічних підходів показує, що жоден з них окремо не здатен повністю охопити складну реальність організації державного управління у сфері цивільного захисту. Саме інтеграція підходів – системного, функціонального, інституціонального, ризик-орієнтованого, мережевого, превентивного, адаптивного – формує сучасну методологію державного управління у сфері цивільного захисту [328]. Українські вчені наголошують на необхідності такої інтеграції. Сучасна модель державного управління у сфері цивільного захисту має бути системною за охопленням, чітко структурованою за функціями, підтриманою міцними інституціями, побудованою на оцінці ризиків, пронизаною мережевою співпрацею та націленою на превенцію і адаптацію до змін.

У працях С. Лисенка ці аспекти зведені до єдиного аналітичного поля: він розглядає цифрову трансформацію процесів цивільного захисту як фактор, що одночасно вимагає перебудови структур (інституціональний вимір), впровадження нових технологій для аналізу ризиків (ризик-орієнтований вимір) і зміцнення інформаційної безпеки (превентивно-адаптивний вимір) [106]. Таким чином, його підходи можна розцінювати як інтер-дисциплінарні і такі, що мають значну аналітичну цінність для осмислення розвитку державного управління у сфері цивільного захисту в системі національної безпеки в цілому. Адже цифрова епоха і гібридні загрози розмивають межі між окремими сферами безпеки – інформаційної, цивільної, кібернетичної – і потребують цілісного підходу.

Таблиця 1.3

Узагальнення теоретико-методологічних підходів до тлумачення державного управління у сфері цивільного захисту

Вчений	Ключові підходи	Короткий акцент/внесок
Н. Клименко	системний; інституційний; централізація/децентралізація	Єдина система цивільного захисту як багаторівнева система; поєднання єдиного керівництва з децентралізованим виконанням завдань.
С. Андреєв	інституційний; історико-генетичний; системний	Еволюція та інституціоналізація органів цивільного захисту; необхідність нової конфігурації центральних органів управління.
Л. Жукова	функціонально-структурний	Розподіл функцій і повноважень між рівнями; оптимізація вертикальних і горизонтальних зв’язків.
О. Биков	структурно-функціональний; координаційний	Територіальні підсистеми єдиної системи цивільного заисту; узгодження дій центру та місцевих органів у реагуванні.
В. Костенко	інституційний; децентралізаційний; муніципальний	Пріоритети удосконалення управління цивільним захистом у громадах; підвищення місцевої спроможності.
О. Подскальна	інституційний; євроінтеграційний; мережевий	Приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС; гармонізація стандартів, навчання, взаємодія.
Р. Примуш	методологічний; ризик-	Система безпеки як сукупність

	орієнтований	суб'єктів; принципи як носії закономірностей організації цивільного заисту.
Є. Романенко	інституційний; мережевий; реформаторський	Концепція реформування ДСНС; партнерства з громадами та громадськими організаціями.
Г. Ситник	інституційний; системний	Необхідність оновлення конфігурації постійно діючих органів державного управління у сфері цивільного захисту на державному рівні.
В. Гречанінов	ризик-орієнтований (критика реактивності)	Обґрунтування переходу від реактивної до проактивної, ризик-орієнтованої моделі.
В. Тищенко та співавт.	ризик-орієнтований; регуляторний	Управління техногенною безпекою на основі оцінки ризиків; інструменти: стандартизація, експертиза, нагляд.
С. Лисенко	превентивний; адаптивний; ризик-орієнтований; цифрова трансформація; інформаційна безпека; форсайт	Інтеграція міжнародних стандартів; форсайт і стратегічне планування; цифрові технології в державному управлінні у сфері цивільного захисту та захисті інформації.

Таблицю сформовано автором на основі аналізу джерел **[16; 64; 78; 96; 103; 107; 136; 151; 154; 237; 254].**

Взаємозв'язок між централізацією та децентралізацією, між вертикальними структурами та горизонтальними мережами також слід

розглядати з позицій поєднання підходів. Державне управління у сфері цивільного захисту нині шукає оптимум: як забезпечити єдність командування та стандартів (системний та інституційний аспект) і одночасно використати переваги саморегуляції громад і ініціатив «знизу» (мережевий та адаптивний аспект). Досвід воєнного часу засвідчив, що надмірна централізація може уповільнювати реагування на місцях, тоді як надмірна фрагментація – призводити до хаосу. Отже, науковці пропонують моделі партнерського державного управління, коли центр встановлює рамки і координує, а локальні суб'єкти діють автономно в межах цих рамок, взаємодіючи один з одним. Це добре узгоджується з європейськими підходами до цивільного захисту, де існує поняття «губернансу» (governance) – співуправління держави, громад і бізнесу у сфері цивільного захисту.

На завершення слід підкреслити, що всі розглянуті підходи мають практичне значення для продовження реформування державного управління у сфері цивільного захисту України [108; 259]. Врахування історичних закономірностей розвитку системи цивільного захисту дає змогу уникнути повторення помилок минулого при модернізації механізмів державного управління. Залучення науки до прогнозування імовірних сценаріїв (форсайт) та планування на основі ризиків забезпечує проактивність державного управління. Розбудова інклюзивної, мережевої системи, що спирається на потенціал громади, робить цивільний захист стійкішим перед надзвичайними ситуаціями – будь то воєнними, техногенними чи природними.

Таким чином, сучасне розуміння державного управління у сфері цивільного захисту в Україні формується на перетині кількох методологічних підходів. Їхній синтез дозволяє всебічно оцінити і вдосконалити систему цивільного захисту, враховуючи як організаційно-структурні аспекти, так і динаміку ризиків та участь суспільства. Це створює науково обґрунтоване підґрунтя для розробки державної політики

та практичних рішень, спрямованих на гарантований цивільний захист громадян в умовах сучасних викликів і загроз.

Висновки до першого розділу

1. Встановлено, що державне управління у сфері цивільного захисту України сформувалося як складна багаторівнева система, еволюція якої відображає загальний перехід від вузької оборонної парадигми цивільної оборони до комплексної моделі цивільного захисту населення, територій, критичної інфраструктури та суспільної стійкості. Історичний аналіз засвідчив, що первинні форми захисту населення мали фрагментарний і переважно реактивний характер, тоді як сучасна система цивільного захисту ґрунтується на інституціоналізованих механізмах попередження, готовності, реагування та відновлення. Зміна управлінської логіки полягає не лише у розширенні переліку загроз, а й у трансформації самої ролі держави: від суб'єкта, який реагує на наслідки надзвичайних ситуацій, до координатора ризик-орієнтованої, превентивної та мережевої політики безпеки. У даному контексті цивільний захист постає не допоміжною галуззю державного управління, а одним із ключових компонентів національної безпеки, здатним забезпечувати життєздатність суспільства в умовах воєнних, техногенних, природних, екологічних та інформаційних викликів.

2. Узагальнення теоретичних підходів дало змогу виокремити основні закономірності організації системи цивільного захисту на державно-управлінській основі, серед яких визначальне значення мають системність, ієрархічність, комплексність, територіально-функціональна побудова, єдиноначальність, міжвідомча координація, інтегрованість ресурсів і децентралізоване виконання завдань за умови централізованого стратегічного управління. Наявні закономірності демонструють, що ефективність цивільного захисту не може забезпечуватися виключно

діяльністю окремого органу або служби, оскільки вона залежить від узгодженої взаємодії Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, ДСНС, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, спеціалізованих служб, бізнесу, громадських організацій і населення. Крім того, в сучасних умовах актуалізується потреба посилення і вертикальної керованості, і горизонтальних зв'язків між суб'єктами цивільного захисту, що обумовлено мережевим характером взаємодії, який забезпечує швидкість обміну інформацією, гнучкість реагування та адаптивність управлінських рішень.

3. Доведено, що нормативно-правова еволюція цивільного захисту України відображає поступове ускладнення предмета державного управління у цій сфері. Прийняття Закону України «Про Цивільну оборону України», створення профільного міністерства з питань надзвичайних ситуацій, запровадження єдиної державної системи запобігання і реагування, а згодом ухвалення Кодексу цивільного захисту України стали етапами переходу до більш цілісної моделі організації захисту населення і територій. Особливе значення має кодифікація законодавства у сфері цивільного захисту, оскільки вона забезпечила уніфікацію термінології, визначення повноважень суб'єктів, закріплення рівнів і ланок єдиної державної системи цивільного захисту та формування правових передумов для впровадження превентивного і ризик-орієнтованого управління. Разом із тим, наявність нормативної бази сама по собі не гарантує належної ефективності системи, якщо вона не супроводжується інституційною спроможністю, достатнім ресурсним забезпеченням, належною координацією та практичною готовністю органів управління діяти в умовах складних і багатофакторних криз.

4. Обґрунтовано, що сучасне державне управління у сфері цивільного захисту має розвиватися на основі інтеграції кількох методологічних підходів, зокрема системного, структурно-функціонального, інституціонального, ризик-орієнтованого, мережевого,

превентивного та адаптивного. Системний підхід дозволяє розглядати цивільний захист як цілісну сукупність взаємопов'язаних елементів, структурно-функціональний – визначати розподіл повноважень і завдань між рівнями управління, інституціональний – аналізувати якість правового та організаційного забезпечення, а ризик-орієнтований – спрямовувати ресурси на найбільш небезпечні об'єкти, території та процеси. Мережевий підхід набуває особливої актуальності в умовах війни, коли ефективність реагування залежить від здатності держави швидко залучати органи місцевого самоврядування, волонтерські структури, громадські ініціативи, приватний сектор і міжнародних партнерів. Превентивний та адаптивний підходи, у свою чергу, змінюють управлінську логіку з ліквідації наслідків на прогнозування, готовність, мінімізацію ризиків і відновлення з урахуванням майбутньої стійкості.

5. Визначено, що міжнародний досвід передових країн світу та міжнародні ініціативи у сфері цивільного захисту мають принципове значення для модернізації української системи державного управління. Моделі США, Японії, Канади, Австралії та держав Європейського Союзу демонструють, що ефективний цивільний захист ґрунтується на поєднанні чіткого нормативного регулювання, міжрівневої координації, підготовленості населення, цифрових інструментів моніторингу, розвинених систем раннього попередження, спеціалізованих резервів і високої культури безпеки. Особливе значення для України має досвід Механізму цивільного захисту ЄС, системи RescEU, Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих, а також підходів, орієнтованих на resilience, тобто здатність держави, громад і критичної інфраструктури не лише витримувати кризові впливи, а й відновлюватися з підвищенням рівня стійкості.

6. Аналіз євроінтеграційного виміру засвідчив, що розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України має бути спрямований на гармонізацію національної системи з європейськими

стандартами цивільної безпеки, зокрема щодо оцінювання ризиків, створення резервів реагування, сертифікації рятувальних підрозділів, підготовки персоналу, цифрової сумісності інформаційних платформ і міждержавної координації допомоги. Участь України в європейських механізмах цивільного захисту потребує не лише технічного наближення до процедур ЄС, а й зміни управлінської культури – переходу від переважно адміністративно-командної моделі до моделі партнерського, доказового й ризик-орієнтованого врядування. Важливо, що європейський вектор реформування не заперечує необхідності сильної державної координації, але водночас вимагає посилення ролі місцевого рівня, громад, добровольчих формувань, навчання населення та інституційної відкритості системи. Отже, європейська інтеграція у сфері цивільного захисту виступає не зовнішнім політичним орієнтиром, а методологічним чинником переосмислення всієї архітектури державного управління безпекою населення і територій.

7. Доведено, що децентралізація влади істотно змінює характер державного управління у сфері цивільного захисту, оскільки територіальні громади набувають дедалі більшого значення як первинний рівень виявлення ризиків, організації попереджувальних заходів, оповіщення населення, евакуації, локального реагування і відновлення. Водночас, децентралізація породжує суперечність між формальним розширенням повноважень громад і нерівномірністю їхньої фінансової, кадрової, технічної та організаційної спроможності.

8. З’ясовано, що сучасні воєнні загрози принципово змінили функціональне навантаження системи цивільного захисту України. Повномасштабна агресія, ракетні удари по населених пунктах і критичній інфраструктурі, масові переміщення населення, руйнування енергетичних і гідротехнічних об’єктів, мінна небезпека, екологічні наслідки бойових дій і потреба в організації евакуації в умовах постійного ризику свідчать про фактичне зближення завдань цивільного захисту мирного і воєнного часу.

Зазначене зумовлює потребу у формуванні нової моделі державного управління, здатної одночасно забезпечувати оперативне реагування, захист цивільного населення, підтримання життєво необхідних послуг, координацію з військовими адміністраціями та планування відновлення. Відтак, цивільний захист у сучасних умовах має розглядатися не лише як система реагування на надзвичайні ситуації, а як елемент стійкості держави, суспільства й територіальних громад в умовах тривалої воєнної небезпеки.

9. Обгрунтовано, що подальший розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України має відбуватися шляхом переходу до інтегрованої, цифровізованої, ризик-орієнтованої та європейськи сумісної моделі управління. Її ключовими ознаками мають стати науково обґрунтована оцінка ризиків, превентивне планування, розвиток інформаційно-аналітичних систем, удосконалення координації між центральним і місцевим рівнями, посилення інституційної спроможності громад, залучення суспільства і бізнесу, стандартизація підготовки персоналу та розбудова культури безпеки населення. Водночас теоретичний аналіз засвідчив, що українська система цивільного захисту вже має сформовані правові, організаційні та науково-методологічні передумови для такого переходу, однак потребує подальшої модернізації у напрямі кращої координації, ресурсної достатності, цифрової сумісності, європейської інтеграції та здатності діяти в умовах комплексних криз. Зазначені положення формують концептуальне підґрунтя для подальшого дослідження сучасного стану, проблем і перспектив розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції.

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.

2.1 Аналіз об`єктного та суб`єктного складу державного управління у сфері цивільного захисту.

Сфера цивільного захисту в сучасній Україні постає як складна, багаторівнева та динамічна система державного управління, у якій суб'єктна підсистема (органи державного управління, органи місцевого самоврядування, спеціально уповноважені служби, інші інституції) здійснює вплив на об'єктну підсистему (населення, території, критичну інфраструктуру, природне середовище, матеріальні ресурси, процеси запобігання, реагування та відновлення), спираючись на норми права, стандарти безпеки, планово-управлінські й координаційні механізми, а також інструменти міжвідомчої взаємодії та партнерства з приватним і громадським секторами [329]. Розмежування на «керуючу» і «керовану» підсистеми є не лише теоретичним прийомом, а й практичною рамкою, що дозволяє уніфікувати функції державного управління, визначити відповідальних, встановити канали інформаційного обміну та параметри оцінювання ефективності, водночас забезпечуючи адаптивність системи до швидко мінливих ризиків безпеки, включно з воєнними загрозами, техногенними аваріями, природними катастрофами та комплексними гібридними викликами [79].

З огляду на конституційні засади державного управління і спеціальне галузеве регулювання, суб'єктний склад цивільного захисту формують насамперед органи державного управління та їх підпорядковані служби, тоді як об'єктний склад охоплює як матеріальні, так і нематеріальні компоненти безпеки — від захисних споруд і систем оповіщення до процедур планування евакуації, резервів матеріальних ресурсів і соціальної стійкості громад.

Нормативно-правову основу і базові категорії цієї сфери кодифіковано у Кодексі цивільного захисту України, який визначає принципи, завдання, повноваження суб'єктів, права та обов'язки громадян, режими функціонування єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), а також порядок планування, оповіщення, евакуації, навчання населення і здійснення державного нагляду (контролю).

Інституційну архітектуру ЄДСЦЗ деталізовано урядовим положенням, яке закріплює її структуру, підсистеми, ланки та режими діяльності, визначає роль Кабінету Міністрів як суб'єкта загального керівництва і спеціалізованих органів державного управління, як відповідальних за функціональну координацію у відповідних секторах. Водночас міжсекторальний характер сучасних ризиків вимагає від розробників політики балансувати між ієрархічними та мережевими підходами до державного управління: окрім вертикальної підпорядкованості і лінійно-штабної логіки служб, необхідні інструменти горизонтальної взаємодії, спільні ситуаційні центри, протоколи обміну даними, взаємне підсилення потенціалів і стандартизовані процедури спільних навчань [124]. У вітчизняних дослідженнях справедливо підкреслюється, що юридична конструкція цивільного захисту повинна розкриватися через категорії «об'єкт» і «суб'єкт» державного управління, адже саме вони дозволяють інституціоналізувати відповідальність і виокремити вимірювані результати державної політики з безпеки.

Суб'єктний склад державного управління у сфері цивільного захисту на центральному рівні консолідується навколо Кабінету Міністрів України, який забезпечує формування і реалізацію державної політики, затверджує положення та плани, координує діяльність центральних органів державного управління й керує єдиною державною системою в межах своїх повноважень. Системну, операційну і повсякденну реалізацію політики здійснює Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) — центральний орган виконавчої влади, діяльність якого

спрямовується і координується через Міністра внутрішніх справ, з розгалуженою мережею територіальних органів, оперативно-рятувальною службою, авіаційними підрозділами, навчальними закладами і науковими установами [239]. До формування політики долучаються центральні органи державного управління спеціальної компетенції (охорона здоров'я, енергетика, довкілля, інфраструктура, цифрова трансформація, економіка, оборона тощо), що утворюють функціональні підсистеми ЄДСЦЗ і відповідають за цивільну безпеку у підвідомчих секторах — медичний захист і санітарно-епідеміологічні заходи, безпеку енергетики та ядерно-радіаційну безпеку, хімічну і пожежну безпеку, транспортну безпеку й логістику, захист об'єктів житлово-комунальної інфраструктури, безпеку цифрових і телекомунікаційних мереж та оповіщення.

У межах конституційної моделі координаційні повноваження у кризових станах має Рада національної безпеки і оборони України, чиї рішення вводяться в дію указами Президента і спрямовані на синхронізацію дій сил безпеки і оборони, центральних органів державного управління та місцевих органів у разі загроз національній безпеці, включно з надзвичайними ситуаціями особливої складності [150; 196]. Вагома роль належить Верховній Раді України, яка через законодавче регулювання, бюджетні рішення і парламентський контроль формує інституційні передумови спроможності системи цивільного захисту.

Суб'єктність на місцевому рівні реалізують обласні та районні державні адміністрації і органи місцевого самоврядування (міські, селищні, сільські ради та їх виконавчі органи), що утворюють територіальні підсистеми ЄДСЦЗ, створюють місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, формують місцеві матеріальні резерви, організовують оповіщення і евакуацію населення, забезпечують утримання захисних споруд і контроль дотримання вимог техногенної та пожежної безпеки на відповідних територіях. Реформа децентралізації посилила відповідальність органів

місцевого самоврядування за організацію безпеки життєдіяльності, створення комунальних аварійно-рятувальних служб, проведення навчань населення, розроблення місцевих планів цивільного захисту на мирний час та на особливий період, що актуалізує потребу у професіоналізації державно-управлінських підрозділів і ресурсному забезпеченні громад [225]. Дослідження підкреслюють, що саме на рівні громад виокремлюються «вузли стійкості» — здатність оперативно оповіщати, організовувати укриття, забезпечувати водою, електропостачанням, медичною допомогою та соціальною підтримкою в умовах тривалих криз, а отже місцева суб'єктність не зводиться до формального виконання приписів, а вимагає постійної спроможності керувати ризиками і комунікувати з населенням.

Окремим сегментом суб'єктного складу є суб'єкти господарювання — оператори об'єктів підвищеної небезпеки, підприємства критичних і життєво важливих послуг (енергетика, водопостачання, транспорт, зв'язок, цифрові сервіси, фінанси, охорона здоров'я, харчова безпека), які мають обов'язки з планування і впровадження заходів цивільного захисту на своїх об'єктах, утримання локальних систем оповіщення, підготовки персоналу, забезпечення пожежної та хімічної безпеки, взаємодії з місцевими органами влади і службами порятунку. Правовий режим критичної інфраструктури інституалізує вимоги до державного управління у сфері цивільного захисту і стійкістю, запроваджує категоризацію суб'єктів, механізми обміну інформацією про інциденти, рамки співпраці між державою і приватним сектором, що перетворює операторів на повноправних учасників системи державного управління у сфері цивільного захисту, а не лише адресатів державного нагляду [45]. Значущість цього сегмента зростає у зв'язку з комбінованими загрозами — від кібератак і фізичних пошкоджень енергетичної інфраструктури до порушення логістичних ланцюгів та тривалих відключень, що потребує від

операторів інтегрованих планів безпеки і взаємодії з ДСНС, поліцією, медичною службою, службами цивільного захисту на місцях.

Суттєву, хоча й невладну, суб'єктність у системі цивільного захисту відіграють інститути громадянського суспільства — добровольчі рятувальні формування, національне товариство Червоного Хреста України, професійні асоціації, волонтерські об'єднання, благодійні фонди, заклади освіти і наукові установи, а також ЗМІ, що здійснюють просвітницьку, координаційну, експертну, комунікаційну і контрольну функції. Вони посилюють спроможність системи державного управління у фазах реагування і відновлення, забезпечують адресну допомогу, збір і розподіл ресурсів, локальну логістику і комунікацію з вразливими групами населення, а також формують запит на прозорість і підзвітність рішень у сфері безпеки життєдіяльності [133]. Освітньо-науковий сегмент — університети і спеціалізовані заклади системи ДСНС — відіграє базову роль у підготовці кадрів, розробленні методик ризик-орієнтованого державного управління, стандартизації навчальних програм для населення та посадових осіб, проведенні прикладних досліджень і випробувань засобів цивільного захисту.

Об'єктний склад державного управління у сфері цивільного захисту визначається насамперед цільовим призначенням системи — захистом життя і здоров'я людей, територій, навколишнього природного середовища і майна від надзвичайних ситуацій, що означає, що головним об'єктом є суспільні відносини безпеки життєдіяльності, у межах яких виділяються конкретні групи об'єктів: населення і його вразливі категорії; території різних адміністративних рівнів; об'єкти виробничої, соціальної та інженерної інфраструктури; потенційно небезпечні об'єкти; захисні споруди; системи оповіщення і комунікацій; матеріальні резерви і ресурси; екосистеми і водні об'єкти; культурна спадщина та інші цінності, що можуть зазнавати шкоди. У правових і державно-управлінських документах підкреслено, що об'єктом є також процесуальна діяльність —

попередження, готовність, реагування і відновлення — яка сама потребує планування, ресурсного забезпечення, державного управління ланцюгами поставок, навчання персоналу і населення, правового супроводу та інформаційної підтримки [10]. В українських дослідженнях ця подвійність — статичні об’єкти (матеріальні і людські) та динамічні процеси (фази управління) — трактується як ключ до належної побудови показників результативності та стійкості, адже вимірювати слід не лише стан укриттів і запасів, а й час реагування, відсоток охоплення оповіщенням, здатність забезпечити безперервність критичних функцій і швидкість відновлення.



Рис 2.1 Схема: об`єктний склад державного управління у сфері цивільного захисту. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації [45; 62; 133; 225].*

У межах ЄДСЦЗ об’єктом державного управління на центральному рівні є вся система її функціональних і територіальних підсистем разом із силами і засобами, що повинні бути готовими до дій у різних режимах — повсякденному, підвищеної готовності, у разі надзвичайної ситуації, а також в умовах надзвичайного або воєнного стану. На рівні регіонів і громад об’єктом є територіальні підсистеми та їх ланки, включно з

комунальними аварійно-рятувальними службами, резервами, системами локального оповіщення, мережами укриттів, евакуаційними органами, закладами освіти та охорони здоров’я, ресурсами житлово-комунального господарства, які потребують координації, аудиту стану, пріоритезації інвестицій і підтримання експлуатаційної готовності [62]. На рівні суб’єктів господарювання об’єктом є локальні системи цивільного захисту, персонал і виробничо-технологічні процеси, на які поширюються вимоги планування реагування і безпеки (включно з пожежною, хімічною, радіаційною, вибухопожежною), проведення навчань, підтримання засобів оповіщення і зв’язку, а також взаємодії з місцевими органами влади у випадку інцидентів.

Координаційно-управлінський зв’язок між суб’єктами і об’єктами цивільного захиту забезпечується сукупністю інструментів політики і процедур: планами реагування на надзвичайні ситуації державного, регіонального і місцевого рівнів; планами цивільного захисту на особливий період; паспортами ризиків і переліками потенційно небезпечних об’єктів; програмами навчання населення і посадових осіб; порядками оповіщення; стандартами створення і використання матеріальних резервів; протоколами взаємодії комісій з питань ТЕБ та НС, оперативних штабів і ситуаційних центрів; порядками міжвідомчого обміну даними і спільних тренувань [88]. У дослідженнях підкреслюється важливість переходу до ризик-орієнтованого державного управління з пріоритезацією заходів за критеріями імовірності настання подій та масштабу можливих наслідків, що дозволяє ефективніше розподіляти обмежені ресурси, планувати резерви, концентрувати увагу на критичних вузлах інфраструктури і вразливих групах населення [15]. Відповідна логіка відповідає міжнародним тенденціям і зобов’язанням України в межах співпраці з Європейським Союзом, де практикуються інтегровані підходи до оцінювання ризиків, сценарне планування, спільні платформи

координації і взаємодопомоги, що дозволяє покращувати спроможність цивільного захисту без підміни національної компетенції.

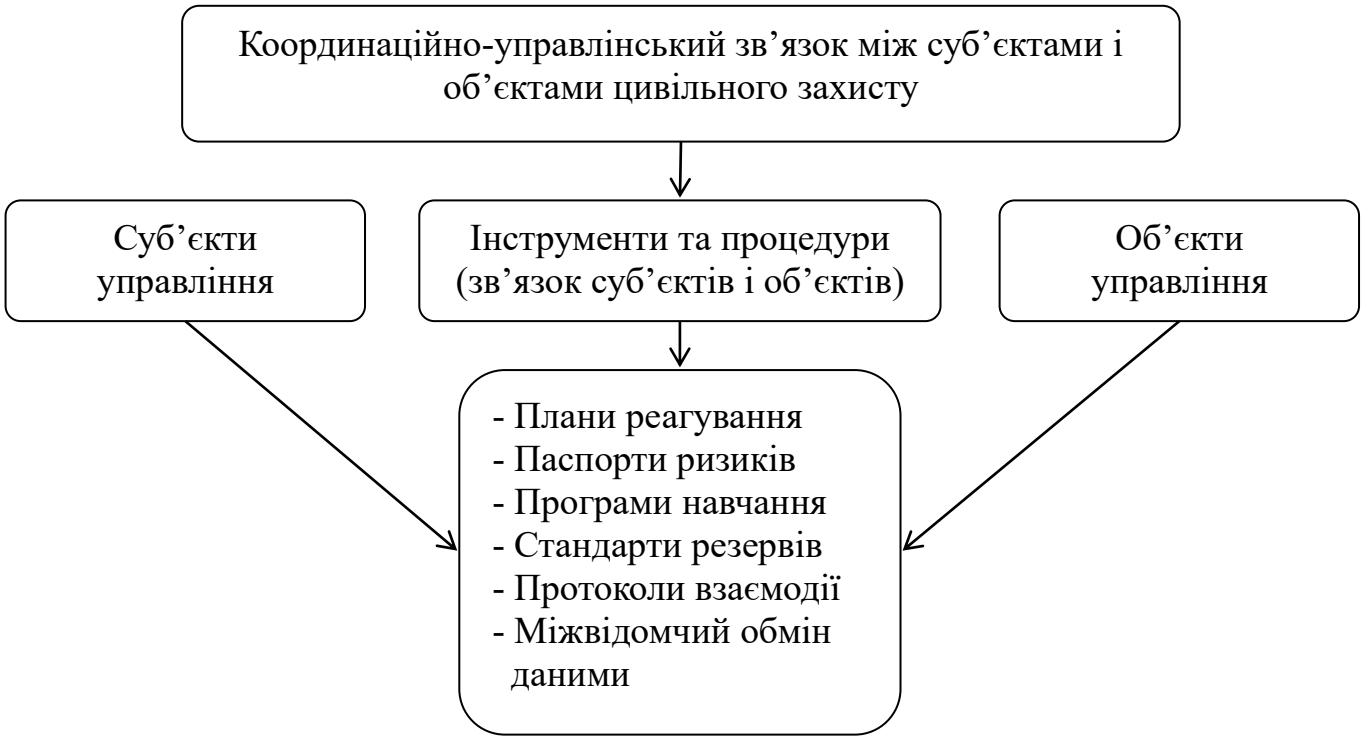


Рис 2.2 Координаційно-управлінського зв'язку між суб'єктами і об'єктами цивільного захисту. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації [11; 15; 45; 62; 88; 99; 133; 225].*

Європейський вимір істотно впливає на ідентифікацію як суб'єктів, так і об'єктів державного управління у сфері цивільного захисту України, адже імплементація принципів наближення до стандартів ЄС означає нормативне уточнення ролей, відповідальності і критеріїв спроможності, а також гармонізацію підходів до захисту критичної інфраструктури, безпеки постачання, цифрової стійкості і цивільно-військової координації у кризах. Від державних органів це вимагає внутрішньої інституційної консолідації (усунення дублювань і прогалин у повноваженнях), посилення аналітичної компоненти (регулярні національні доповіді про стан техногенної і природної безпеки з ризик-орієнтованими

індикаторами), інвестування в системи раннього попередження та оповіщення, уніфікації навчання і сертифікації персоналу, а також побудови сталих каналів взаємодії з приватними операторами критичної інфраструктури та громадським сектором [11]. Для об'єктів державного управління це означає підвищення вимог до безперервності критичних функцій, зв'язності інфраструктурних мереж, кіберфізичної безпеки і сценарного планування, яке враховує комбінацію природних і техногенних чинників, а також тривалі фактори воєнної небезпеки.

Попри суттєвий прогрес у формуванні цілісної системи цивільного захисту, в українській практиці зберігаються проблеми, що впливають на якість зв'язку «суб'єкт — об'єкт». По-перше, спостерігаються фрагментація і неоднорідність нормативних приписів між галузевими актами і базовим кодифікованим регулюванням, що ускладнює єдине тлумачення повноважень і відповідальності суб'єктів державного управління у сфері цивільного захисту на різних рівнях та призводить до дублювання функцій і розмивання підзвітності. По-друге, недофінансування окремих ланок системи цивільного захисту — особливо на місцевому рівні — знижує готовність об'єктів (укриття, локальні системи оповіщення, комунальні аварійно-рятувальні служби) до тривалих криз і посилює дисбаланс між нормативними вимогами і реальною спроможністю їх виконання. По-третє, недостатність інтегрованих платформ обміну даними і ситуаційної обізнаності між секторами, у тому числі з приватними операторами, уповільнює реакцію і ускладнює координацію в багатовимірних інцидентах — від комбінованих кібератак і фізичних уражень до масштабних пожеж і паводків [99]. Кадрові та освітні виклики вимагають системного оновлення підготовки управлінців і фахівців із цивільного захисту, їх цифрових компетентностей, кризових комунікацій і лідерства, з опорою на сучасні методики сценарного аналізу і командно-штабних тренувань.

Узагальнюючи викладене, суб’єктно-об’єктна архітектура державного управління у сфері цивільного захисту України характеризується багаторівневістю, міжсекторальністю і необхідністю постійної інституційної координації. Суб’єктами державного управління виступають органи державного управління різних рівнів, спеціально уповноважені служби, органи місцевого самоврядування, суб’єкти господарювання — оператори критичної інфраструктури, інститути громадянського суспільства та освітньо-наукові заклади, які у взаємодії реалізують повний цикл безпеки життєдіяльності — попередження, готовність, реагування і відновлення. Об’єктами державного управління є населення і території, матеріальні і технологічні системи, природне середовище, а також управлінські процеси і ресурси безпеки, що потребують безперервного удосконалення, оцінювання ризиків і ресурсної підтримки [217].

Логіка євроінтеграції задає орієнтири гармонізації стандартів, розвитку спроможностей і прозорості державного управління, що передбачає зміцнення стратегічного центру координації на національному рівні, професіоналізацію місцевих ланок, інституціоналізацію партнерства з приватним сектором і громадянами та інвестування в дані, аналітику і цифрові платформи, без яких неможлива своєчасна реакція і стійке відновлення. У цьому контексті аналіз об’єктного та суб’єктного складу не є статичним «переліком», а виступає інструментом постійної діагностики керованості системи цивільного захисту, ідентифікації вузьких місць і формування програмних рішень, що відповідають сучасним викликам безпеці та очікуванням суспільства.

Уточнення класифікації суб’єктного складу державного управління у сфері цивільного захисту доцільно здійснювати через призму поєднання галузевого (функціонального) та територіального принципів організації, що дозволяє уникнути як фрагментації компетенцій, так і надмірної централізації, не сумісної з оперативними вимогами реагування на загрози

різної природи і масштабу. На галузевому рівні у функціональних підсистемах визначаються профільні суб'єкти з чітко окресленими зонами відповідальності (медичний захист, протипожежний захист, хімічна та біологічна безпека, радіаційна та ядерна безпека, транспортна безпека, енергетична безпека, житлово-комунальна інфраструктура, цифрові мережі та оповіщення), що підпорядковуються загальній координації національного рівня і взаємодіють між собою за стандартизованими протоколами [146; 170]. На територіальному рівні суб'єктами є органи державного управління та місцевого самоврядування, що утворюють ланки територіальних підсистем ЄДСЦЗ, — вони несуть відповідальність за захист населення і територій у межах адміністративних одиниць, організують комісії з питань ТЕБ та НС, підтримують у готовності укриття, локальні системи оповіщення, матеріальні резерви та комунальні аварійно-рятувальні служби, інтегруючи у спільні дії відомчі формування і приватних операторів критичних послуг. Сутність такої класифікації полягає у забезпеченні «подвійної підзвітності»: горизонтальної — професійним стандартам безпеки у відповідній галузі та вертикальної — виконавчій владі і громадам за результативність захисту на конкретній території, що відповідає логіці сучасного ризик-орієнтованого управління і вимогам євроінтеграційної гармонізації.

Розкриття державно-управлінських функцій центральних суб'єктів у сфері цивільного захисту потребує виокремлення повного циклу державного управління — від стратегічної розстановки пріоритетів і нормативного забезпечення до поточної координації дій, контролю і зворотного зв'язку, на основі якого відбувається коригування політики. Уряд як стратегічний центр встановлює рамкові правила, визначає режими функціонування ЄДСЦЗ, затверджує положення, плани реагування і відновлення державного рівня, координує центральні органи виконавчої влади, утворює або активізує міжвідомчі координаційні інструменти — насамперед Державну комісію з питань техногенної безпеки та

надзвичайних ситуацій. ДСНС забезпечує операційну реалізацію політики, підтримує готовність підрозділів і сил, веде нагляд (контроль) у сферах техногенної та пожежної безпеки, організує навчання населення і посадових осіб, акумулює та аналізує дані про ризики і події, розробляє методичні матеріали для суб'єктів усіх рівнів. РНБО зі своїм апаратом забезпечує координацію у кризових ситуаціях, коли загрози виходять за межі окремих секторів і потребують синхронізованих рішень сил безпеки і оборони, цивільного захисту, органів правопорядку та місцевого самоврядування; Верховна Рада формує правове поле і здійснює парламентський контроль за виконанням пріоритетних програм у сфері безпеки життєдіяльності [30]. Ключовим для ефективності є інституційно закріплена «петля зворотного зв'язку»: систематизовані дані про події, результати навчань, аудити стану готовності, незалежні оцінки наукових установ і громадського сектору повинні ставати підставою для перерозподілу ресурсів, оновлення нормативної бази і корекції міжвідомчих протоколів.

Суб'єктність міністерств і центральних органів державного управління спеціальної компетенції у функціональних підсистемах проявляється у політико-адміністративних та технічних рішеннях, що безпосередньо впливають на стійкість об'єктів захисту. Для сектору охорони здоров'я це означає готовність системи екстреної медичної допомоги, організацію евакуаційного транспорту для поранених і хворих, належний запас медикаментів і медичного обладнання, спроможність забезпечувати санітарно-протиепідемічні заходи та біологічну безпеку в умовах масштабних надзвичайних ситуацій. Для сектору довкілля — превентивний моніторинг небезпечних природних процесів (паводки, зсуви, лісові пожежі), контроль за небезпечними відходами, готовність до ліквідації наслідків екологічних інцидентів, що несуть трансграничні ризики [193; 200]. Для енергетики – безпека генерації, мереж і об'єктів з підвищеною небезпекою, плани безперервності на випадок

багатотижневих обмежень, резервування і «острівні» режими, пріоритетизація відновлення живлення критичних споживачів. Для транспорту і логістики — альтернативні маршрути і вузли, протоколи розподілу пропускної спроможності, координація з комунальними службами для забезпечення евакуації та підвезення гуманітарних вантажів. Для сфери цифрових і телекомунікаційних мереж – стійкі канали оповіщення та зв'язку, резервні системи передачі сигналу, взаємодія з провайдерами для пріоритизації трафіку служб порятунку і органів державного управління [83]. Таким чином, профільні центральні органи державного управління є суб'єктами не лише «політики», а й «технічної спроможності» держави, без чого координаційні рішення втрачають ефективність у зіткненні з комплексними інцидентами.

Механізм територіальних підсистем ЄДСЦЗ варто розглядати як поєднання правової суб'єктності органів державного управління на місцях із їх ресурсною і кадровою спроможністю забезпечувати безпеку життєдіяльності у громадах. На обласному, районному і базовому рівнях створюються комісії з питань техногенної безпеки та надзвичайних ситуацій, які в різних режимах перетворюються на оперативні штаби реагування; вони ухвалюють рішення про оповіщення, евакуацію, розгортання пунктів незламності і гуманітарної допомоги, залучення сил і засобів комунальних служб і місцевих рятувальних формувань. Стратегічні документи і плани, що затверджуються місцевими державними адміністраціями і виконавчими комітетами рад, конкретизують відповідальність посадових осіб, схеми оповіщення, маршрути і пункти збору, перелік укриттів і графіки їхнього утримання, порядок взаємодії з операторами критичних послуг і підприємствами підвищеної небезпеки. На рівні об'єктів господарювання розробляються локальні плани реагування, призначаються відповідальні за цивільний захист, підтримуються системи внутрішнього оповіщення, проводяться тренування персоналу, а системи цивільного захисту інтегруються з

місцевими диспетчерськими або ситуаційними центрами для скорочення часу реакції [14]. Реформа децентралізації посилила потребу у професіоналізації місцевих підрозділів цивільного захисту, створенні міжмуніципальних сервісних спроможностей для малих громад та у фінансових механізмах, що стимулюють інвестиції у «вузли стійкості» – автономні джерела енергії, водопостачання, зв'язок, медичні пункти і склади резервів першої необхідності.

Юридичні основи суб'єктності органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту закріплені у законодавстві про місцеве самоврядування, яке надає громадам право і обов'язок забезпечувати безпеку життєдіяльності, організовувати захисні споруди, оповіщення, комунальні аварійно-рятувальні служби, матеріальні резерви та навчання населення, встановлюючи режими доступу до об'єктів інженерної інфраструктури і співпрацюючи з приватними операторами послуг. У свою чергу, правовий режим надзвичайного стану окреслює особливі державно-управлінські процедури, повноваження і обмеження прав, що стосуються як суб'єктів державного управління (включно з можливістю тимчасової централізації управління), так і об'єктів цивільного захисту (переміщення населення, евакуація матеріальних цінностей, реквізиція транспортних засобів) [194], що вимагає високої правової культури застосування надзвичайних повноважень та чітких протоколів міжвідомчої взаємодії [19]. Саме на стику «звичайних» і «особливих» режимів проявляється зрілість суб'єктно-об'єктної взаємодії: наскільки швидко місцеві рішення інтегруються у національну координацію, наскільки передбачувано і прозоро застосовуються тимчасові обмеження, як забезпечується комунікація з населенням і бізнесом, які індикатори використовуються для поступового повернення до стандартних режимів.

Сегмент операторів критичних послуг і інших суб'єктів господарювання у суб'єктному складі державного управління у сфері цивільного захисту має дедалі більшу вагу, адже від їхньої готовності

підтримувати безперервність функцій залежить реальна «видимість» державної спроможності у повсякденному житті громадян. Законодавче виділення критичної інфраструктури, категоризація суб'єктів, вимоги до систем державного управління у сфері цивільного захисту, до планів безперервності бізнесу і до обміну інформацією про інциденти формують інституційну основу для інтегрованого державного управління ризиками, що охоплює як фізичну, так і кібернетичну стійкість. Приватні оператори стають об'єктами державного нагляду та співтворцями політики – через галузеві платформи і взаємодопомогу, меморандуми про взаємне резервування потужностей, спільні навчання з органами влади і службами порятунку, підготовку персоналу до дій у надзвичайних ситуаціях. Водночас така розширена суб'єктність потребує від держави прозорої системи стимулів і підзвітності: податкові і фінансові інструменти для інвестицій у стійкість, доступ до пільгових кредитних ліній на модернізацію безпекових систем, захист комерційної таємниці при обміні даними про інциденти, гарантований пріоритет у відновленні ресурсів для критичних функцій, а також санкції за систематичне невиконання вимог безпеки [26]. Дослідження українських учених справедливо підкреслюють, що без інтеграції приватного сектора у «ланцюг безпеки» досягти реальної керованості об'єктів цивільного захисту неможливо, оскільки велика частина мереж і сервісів, від яких залежить життя і здоров'я людей, належить саме приватним суб'єктам.

Важливим елементом суб'єктного складу є інститути громадянського суспільства і науково-освітній сектор, що формують «соціальний каркас» цивільного захисту та забезпечують обмін знаннями між практикою і політикою. Добровольчі рятувальні формування, національні та локальні гуманітарні організації, професійні асоціації і волонтерські мережі виконують координаційні, логістичні, комунікаційні і контрольні функції у фазах реагування і відновлення, часто заповнюючи прогалини, що виникають через перевантаження офіційних служб, складність рельєфу

загроз або тимчасову недоступність територій. Університети і спеціалізовані заклади системи цивільного захисту зосереджують підготовку кадрів, розробляють навчальні програми, впроваджують симуляційні тренінги і командно-штабні навчання, створюють й апробують методики оцінювання ризиків, проводять прикладні дослідження з підвищення стійкості критичних об’єктів, розвивають бази даних і моделі прогнозування, забезпечують експертну підтримку органів державного управління при розробленні політик і нормативів [248]. Системне залучення цих суб’єктів до циклу «знання – політика – реалізація» підвищує адаптивність державного управління і зменшує ризики помилок, коли нормативні приписи не враховують реальних обмежень на місцях або технологічних можливостей наявних систем.

Класифікація об’єктного складу цивільного захисту повинна враховувати не лише матеріальні активи і людські ресурси, але й процеси, спроможності та взаємозалежності, які визначають вразливість системи в цілому. До «класичних» об’єктів належать населення з виокремленням вразливих груп (люди похилого віку, діти, особи з інвалідністю, пацієнти, що потребують тривалої терапії), території і населені пункти різної щільності і типу забудови, об’єкти виробничої і соціальної інфраструктури, потенційно небезпечні виробництва, захисні споруди, матеріальні резерви і системи оповіщення. До «функціональних» об’єктів — процедури попередження, готовності, реагування і відновлення, у межах яких слід вимірювати час оповіщення і прибуття сил, охоплення навчанням, рівень заповнення резервів, показники доступності послуг, інтенсивність комунікацій з населенням, тривалість перерв у наданні критичних послуг, швидкість відновлення [246]. Інший вимір – об’єкти взаємозалежностей, до яких належать міжмережеві зв’язки (енергія – вода – транспорт – зв’язок – охорона здоров’я), що можуть спричиняти каскадні відмови; управління такими об’єктами потребує сценарного планування і «острівних» режимів, коли частини системи здатні підтримувати базові

функції автономно. Ризик-орієнтований підхід вимагає, аби класифікація об’єктів була «жива»: оновлювалася з огляду на зміни у демографії, забудові, технологіях і загрозах, і щоб державно-управлінські рішення враховували не лише статичні реєстри, а й динамічні дані з моніторингу.

Механізми взаємодії «суб’єкт – об’єкт» у цивільному захисті матеріалізуються у процедурних документах і практиках, що визначають «хто, коли і як» впливає на конкретні елементи керованої підсистеми. Планування – через державні, регіональні і місцеві плани реагування на надзвичайні ситуації і плани на особливий період – встановлює сценарії, порогові значення для активації, маршрути, відповідальних, ресурси і канали зв’язку. Моніторинг і прогнозування — через мережі спостережень, диспетчерські і ситуаційні центри – забезпечують дані для ранніх попереджень і державно-управлінських рішень; інтеграція цих даних між секторами є ключовою передумовою синхронізації дій і скорочення часу реакції. Навчання і підготовка – для персоналу служб і посадових осіб, а також для населення – переводять «паперові» плани у поведінкові навички і рутинні практики, що істотно знижують втрати при реальних подіях [67]. Державний нагляд (контроль) і аудит – спрямовані на підтримання мінімально допустимого рівня безпеки на об’єктах, виявлення системних недоліків і «вузьких місць», накладення приписів і штрафів, однак їхня ефективність зростає, коли вони доповнюються консультуванням і методичною підтримкою, а також прозорими метриками результатів, зрозумілих і для суб’єктів господарювання, і для громадян. Нарешті, комунікації – двосторонні, регулярні і кризові – формують основу довіри і соціальної стійкості, без яких навіть найкращі технічні рішення не дадуть очікуваного ефекту в умовах невизначеності.

Європейська інтеграція задає рамку, у якій суб’єктний і об’єктний склад українського державного управління у сфері цивільного захисту набуває уніфікованих рис, сумісних з практиками держав-членів ЄС і вимогами до взаємодопомоги. Це стосується спільних підходів до

оцінювання ризиків, уніфікації термінології, розбудови національних і регіональних координаційних механізмів, підвищення прозорості і підзвітності рішень, розвитку систем раннього попередження, а також узгодженості заходів із захисту критичної інфраструктури в умовах зростаючої кіберфізичної взаємозалежності. Для суб'єктів державного управління це означає поглиблення міжвідомчої інтеграції і створення спільних ситуаційних платформ, удосконалення нормативно-правового регулювання через регулярні огляди і оцінки впливу, інвестування у дані і аналітику, наукову підтримку політики і системне навчання персоналу з урахуванням європейських стандартів сертифікації. Для об'єктів державного управління — зростання вимог до вимірюваної стійкості, швидкості відновлення, інтеграції резервних механізмів і планів безперервності, а також до комунікацій з населенням, що відповідають принципам прозорості і поваги до прав людини навіть у межах надзвичайних режимів.

У підсумку, взаємопов'язане трактування суб'єктного і об'єктного складу виводить дослідження цивільного захисту за межі «переліків» органів і споруд, натомість зосереджує увагу на керованості складної системи, у якій інституційна архітектура, правові режими, організаційні процедури, технологічні платформи і соціальний капітал мають працювати як єдине ціле. В українському контексті така керованість залежить від спроможності центральних суб'єктів утримувати стратегічну координацію і забезпечувати ресурсну підтримку, від професіоналізації місцевих ланок і їхньої здатності працювати у партнерстві з бізнесом і громадянами, від інтеграції наукових знань у цикл політики, а також від послідовної гармонізації з європейськими підходами до державного управління ризиками і захисту критичних функцій суспільства [98]. Такий підхід не лише підвищує ефективність реагування і зменшує втрати, а й формує довіру як ключовий ресурс цивільного захисту – довіру між органами державного управління різних рівнів, між державою і суспільством, між

публічним і приватним секторами, яка конвертується у швидші рішення, вищу дисципліну виконання і стійкіші громади.

Удосконалення державного управління об’єктним складом цивільного захисту потребує запровадження прозорої системи метрик стійкості, яка поєднує індикатори готовності, спроможності та результативності на різних рівнях керованої підсистеми. До індикаторів готовності доцільно відносити відсоток функціональних укриттів від загальної потреби, ступінь укомплектованості місцевих матеріальних резервів, охоплення навчанням населення базовим алгоритмам дій, готовність локальних систем оповіщення, а також наявність та актуальність планів реагування на об’єктовому, місцевому і регіональному рівнях. Індикатори спроможності фіксують кадрову, технічну й фінансову місткість: чисельність і кваліфікацію персоналу служб цивільного захисту та комунальних аварійно-рятувальних формувань, парк спеціальної техніки і його справність, забезпеченість альтернативними джерелами енергії, води й зв’язку, доступ до резервних транспортних спроможностей громади та операторів критичних послуг. Індикатори результативності, у свою чергу, вимірюють фактичні наслідки управлінських рішень: середній час оповіщення, середній час прибуття сил на подію, частку населення, яке отримало допомогу у визначений нормативами час, тривалість перерви у наданні життєво важливих послуг, швидкість відновлення критичних функцій, а також частку виконаних заходів планів на особливий період [222]. Така «тришарова» рамка дозволяє суб’єктам державного управління не лише фіксувати стан об’єктів, а й обґрунтовувати пріоритети інвестицій, прив’язувати бюджетні рішення до прогнозованого скорочення ризику та забезпечувати підзвітність перед громадами і державою.

Системність у застосуванні метрик залежить від аудиту спроможностей суб’єктів — регулярної, стандартизованої оцінки як центральних, так і місцевих органів влади, відомчих підсистем і операторів критичної інфраструктури. Аудит повинен включати правову сумісність

рішень (відсутність дублювання і прогалин у компетенціях), організаційно-управлінську зрілість (процеси планування, управління ризиками, міжвідомча взаємодія, «петля зворотного зв’язку»), кадрову спроможність (підготовка, сертифікація, плинність кадрів), технічне оснащення (рятувальна, медична, інженерна, комунікаційна техніка), цифрову зрілість (ситуаційні центри, геоінформаційні сервіси, інтеграція каналів оповіщення) та фінансову стійкість (обсяг і структура витрат, частка сталих джерел фінансування). На центральному рівні результати аудиту повинні лягати в основу державних стандартів спроможності для територіальних підсистем і відомчих ланок, у тому числі – у формі мінімально необхідних показників і «цільових планок», досягнення яких пов’язується з міжбюджетною підтримкою, грантовими інструментами або доступом до державних резервів. Для приватних операторів критичної інфраструктури аудит має поєднувати обов’язкові вимоги цивільного захисту з консультативною підтримкою і прозорими стимулами інвестувати у модернізацію, резервування і кіберстійкість, що безпосередньо зменшує системні ризики для громад.

Виконання функцій державного управління у сфері цивільного захисту критично залежить від цілісної системи даних – від реєстрів об’єктів підвищеної небезпеки та фонду захисних споруд до динамічних шарів ризику і статусу критичних послуг у реальному часі. На національному рівні доцільно розвивати інтегровану платформу, що об’єднує геоінформаційні ресурси ДСНС, профільних міністерств і операторів, забезпечуючи міжвідомчий обмін даними про загрози, інциденти і стан інфраструктур, уніфікацію класифікаторів подій, а також публічні панелі для громад із базовою аналітикою доступності укриттів, пунктів допомоги, джерел автономного живлення і каналів зв’язку. На місцевому рівні ситуаційні центри мають синхронізуватися з диспетчерськими службами комунальних підприємств, поліції, медичної допомоги і приватних операторів, використовувати стандартизовані

протоколи обміну і резервні канали, що зберігають керованість у разі тривалих відключень або перевантажень мереж [132]. Відкритість «некритичних» даних (дорожні карти укриттів, графіки підвозу води, локації пунктів обігріву, контакти чергових служб) підвищує самоорганізацію громадян і знімає частину навантаження з сил реагування, тоді як захист «критичних» даних про вразливості інфраструктур потребує жорстких режимів доступу і спільних політик кібербезпеки.

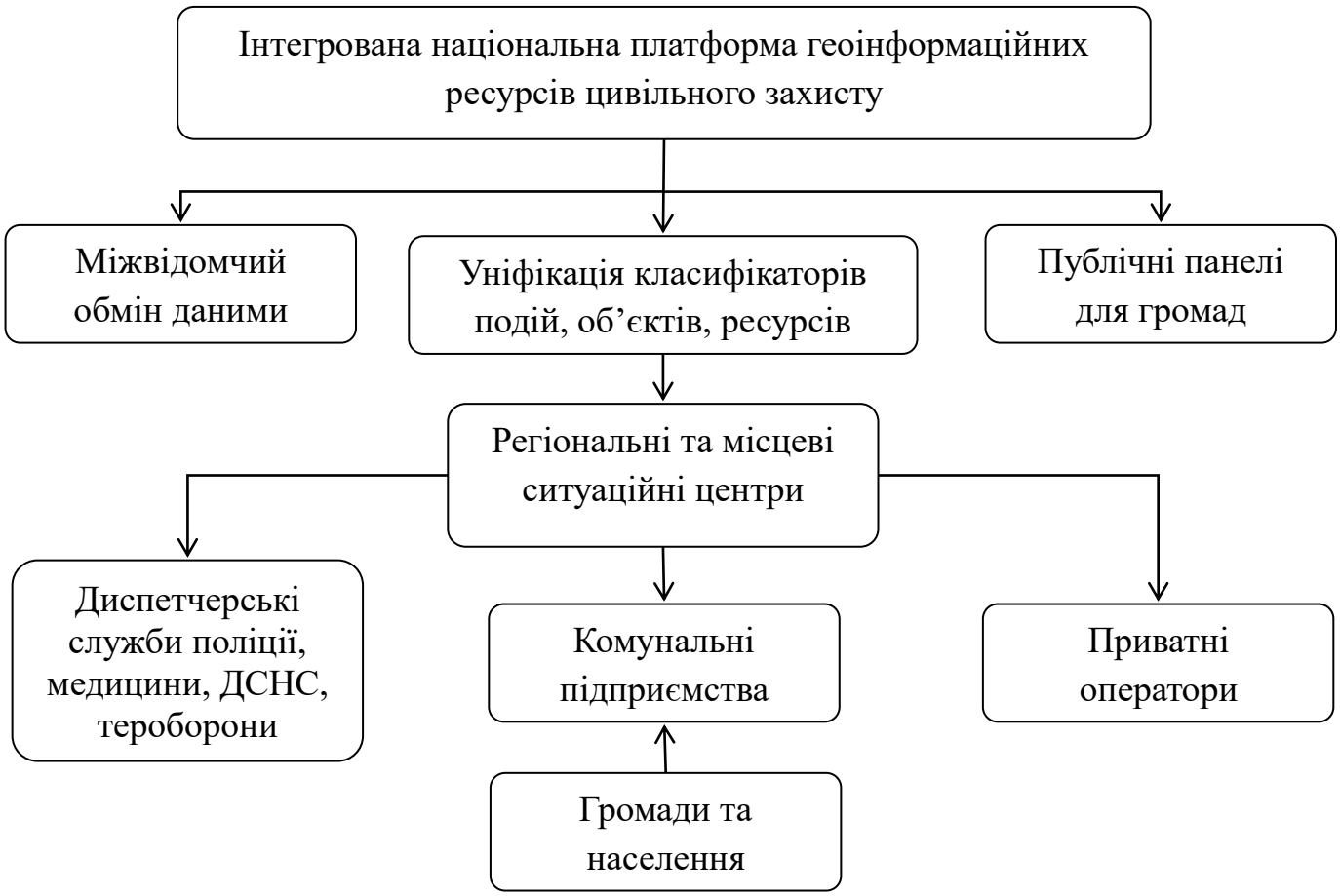


Рис 2.3 Схема: Інтегрована платформа геоінформаційних ресурсів. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [*132; 221; 222*].

Зміцнення інструментів взаємодії «суб'єкт – об'єкт» неможливе без стандартизації циклу планування, тренувань і навчання населення, що переводять нормативні приписи у практичні навички на кожному рівні. Державні, регіональні і місцеві плани реагування на надзвичайні ситуації мають будуватися на сценаріях, які враховують домінантні ризики

територій та взаємозалежності інфраструктур; мінімум раз на рік плани повинні «проживатися» через командно-штабні навчання з участю профільних відомств, комунальних служб і операторів критичних послуг [221]. Обов'язкові тренування для персоналу об'єктів підвищеної небезпеки й критичних сервісів мають включати відпрацювання евакуації, використання засобів пожежогасіння, переходу на автономні режими і комунікації з населенням; для громадян – регулярні інформаційні кампанії, уроки безпеки у закладах освіти, практичні навчання за участю ДСНС і комунальних служб, розвиток локального волонтерського ядра. Результати навчань слід обов'язково вносити у «карту уроків», де фіксуються як сильні сторони, так і системні недоліки, з визначенням відповідальних і термінів їх усунення та зворотнім відображенням у плануванні ресурсів.

Гармонізація з європейськими практиками цивільного захисту в українських реаліях має відбуватися через три взаємопов'язані вектори: інституційний (координація і підзвітність), методологічний (ризик-орієнтоване планування і оцінювання) та операційно-технічний (сумісність систем і процедур). Інституційно важливо збалансувати центральну координацію з реальною спроможністю місцевого рівня, забезпечуючи чіткі «правила гри» для відомчих підсистем, механізми спільного державного управління кризами, прозорі процедури прийняття рішень та публічну підзвітність за досягнення цільових показників стійкості. Методологічно – перейти від «переліків заходів» до програм із кількісно вимірюваними результатами: очікуваним скороченням часу реакції, підвищенням відсотка доступних укриттів, зростанням охоплення навчанням, зменшенням середньої тривалості перерв у наданні критичних послуг і пришвидшенням відновлення після подій. Операційно – забезпечити сумісність каналів оповіщення і зв'язку, взаємне резервування потужностей, загальні протоколи інформаційної взаємодії, спільні стандарти навчання персоналу і сертифікації, що уможливлює міжрегіональну взаємодопомогу і швидке підсилення осередків ураження.

Такий підхід відповідає сучасним безпековим реаліям і підсилює довіру громадян до системи цивільного захисту, оскільки переводить політику з площини намірів у площину вимірюваного результату.

Особливого значення набуває правова сумісність режимів і чіткість процедур у перехідних станах між повсякденним функціонуванням, режимами підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, надзвичайного і воєнного станів. В українській практиці це потребує узгодження галузевих положень ЄДСЦЗ із загальними законодавчими режимами, аби уніфікувати повноваження комісій з питань надзвичайних ситуацій, оперативних штабів, керівників робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також порядок взаємодії з військовими адміністраціями, правоохоронними органами, операторами критичних послуг і суб'єктами господарювання. Послідовне оновлення підзаконних актів і методичних документів з урахуванням цієї логіки дозволить уникати правових колізій, які ускладнюють притягнення до відповідальності за невиконання приписів безпеки, затягують ухвалення необхідних рішень та знижують темп реагування. На рівні об'єктів цивільного захисту це напряму позначається на зрозумілості вимог для персоналу і на швидкості переходу до дій, коли кожна хвилина має ціну.

Державне управління взаємозалежностями критичних систем – енергетики, водопостачання, транспорту, зв'язку, медицини – вимагає сценарного планування і відпрацювання «острівних режимів», коли окремі ланки здатні підтримувати мінімально необхідні функції автономно протягом визначеного часу. Для цього суб'єктам державного управління необхідно формувати міжгалузеві карти критичних вузлів і каскадних ризиків, визначати «точки відмови», проєктувати шляхи їх обходу, заздалегідь погоджувати алгоритми пріоритезації ресурсів і відновлення, а також підтримувати мережу мобільних резервів (генератори, системи очищення води, пересувні вузли зв'язку, польові медпункти), які швидко розгортаються у місцях найбільшої потреби. Такий підхід потребує угод

між органами державного управління і приватними операторами, прозорого розподілу витрат і вигод, а також спільних тренувань, що закріплюють навички міжсекторальної координації у реальному часі. У підсумку це безпосередньо зменшує вразливість об’єктного складу і підвищує керованість системи загалом.

Комунікації з населенням – це інформування у кризові моменти та системна робота з підвищення готовності громад, що формує поведінкові патерни і довіру. Забезпечення багатоканального оповіщення (сирени, мобільні додатки, SMS, радіо, телебачення, гучномовці), зрозумілі інструкції у публічних місцях, регулярні локальні кампанії «знати своє укриття», «мати тривожний рюкзак», «знати маршрути евакуації», інтеграція уроків безпеки у шкільні програми, тренінги для ОСББ та підприємств малого і середнього бізнесу – усе це конвертується у скорочення часу реакції, зменшення паніки і навантаження на служби цивільного захисту. Важливо, щоб комунікації були двосторонніми: зворотний зв’язок від громад про дефіцити укриттів, проблеми доступності послуг, «сліпі плями» оповіщення має оперативно потрапляти до суб’єктів управління і впливати на пріоритети рішень, фінансування та контроль виконання. Так вибудовується соціальна ліцензія на дію – коли громадяни розуміють логіку рішень, а суб’єкти державного управління демонструють підзвітність і здатність коригувати політику на основі даних і зворотного зв’язку.

2.2 Функції та завдання державного управління у сфері цивільного захисту

Цивільний захист в Україні визначено на законодавчому рівні як одну з найважливіших функцій держави. Згідно з Кодексом цивільного захисту України (прийнятим 2 жовтня 2012 р.), цивільний захист – це

функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їхніх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [70]. Відповідно, держава через систему органів державного управління здійснює комплекс державно-управлінських дій, спрямованих на реалізацію цієї функції. Законодавча база у сфері цивільного захисту складається насамперед із зазначеного Кодексу, що інтегрував положення колишніх законів з питань цивільної оборони, пожежної безпеки, аварійно-рятувальних служб тощо. Кодекс визначає повноваження органів державного управління, органів місцевого самоврядування, а також права та обов'язки громадян і суб'єктів господарювання у цій сфері [126].

Крім Кодексу, важливими нормативними актами являються підзаконні документи, зокрема Положення про єдину державну систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ) затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11, що встановлює структуру, режими функціонування та основні завдання ЄДСЦЗ. Також діють численні накази МВС та ДСНС, державні стандарти і методики, які регламентують процедури реалізації завдань цивільного захисту (наприклад, порядки класифікації надзвичайних ситуацій, створення матеріальних резервів, евакуації тощо). Таким чином, створено цілісне нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту, яке визначає хто і що має робити для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Державне управління у сфері цивільного захисту здійснюється багаторівневою системою суб'єктів, об'єднаних у Єдину державну систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ). Відповідно до Кодексу, основна мета функціонування ЄДСЦЗ – забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Єдина система включає функціональні та територіальні підсистеми. Функціональні підсистеми створюються

центральними органами державного управління для організації цивільного захисту у відповідних галузях (наприклад, підсистема Міністерства охорони здоров'я – для реагування на медико-біологічні надзвичайні ситуації, підсистема Міністерства енергетики – для техногенної безпеки на об'єктах енергетики тощо). Територіальні підсистеми діють на регіональному рівні – в областях, районах, громадах – і забезпечують виконання заходів цивільного захисту на відповідній території. ЄДСЦЗ має чотири основні режими функціонування (повсякденного функціонування, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану), які вводяться залежно від рівня загроз чи наявності надзвичайної ситуації [238].



Рис 2.4 Єдина державна система цивільного захисту. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [29; 152; 182; 247].

Кожен режим характеризується відповідним ступенем мобілізації сил і засобів та особливим порядком державно-управлінської діяльності. Координацію дій в режимі надзвичайної ситуації здійснюють спеціальні

комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (ТЕБ та НС) – на державному рівні (Державна комісія з питань ТЕБ та НС при Кабінеті Міністрів), на регіональному та місцевому рівнях (відповідні комісії при обласних, районних держадміністраціях, виконкомах громад). Таким чином, система державного управління у сфері цивільного захисту вибудувана за принципом єдиноначальності й субординації: центральна влада формує політику і загальні плани, регіональні та місцеві органи забезпечують їх реалізацію, а кожен суб'єкт господарювання відповідає за безпеку на своєму об'єкті.

На загальнодержавному рівні ключову роль у забезпеченні цивільного захисту відіграють центральні органи державного управління. Верховна Рада України визначає законодавчу основу, приймаючи закони у сфері цивільного захисту та контролюючи їх виконання. Кабінет Міністрів України здійснює державне управління у сфері цивільного захисту у виконавчій гілці влади: забезпечує реалізацію державної політики, затверджує державні програми і плани у сфері цивільного захисту, приймає необхідні нормативні акти (постанови, розпорядження) з питань захисту населення і територій [182]. Кабінет Міністрів очолює єдину державну систему цивільного захисту та координує діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій у цьому напрямі [29]. При Уряді діє постійний колегіальний орган – Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яка у разі загрози або виникнення масштабних надзвичайних ситуацій розглядає ситуацію та ухвалює невідкладні рішення щодо реагування (введення відповідного режиму, проведення евакуації, залучення резервів, надання допомоги регіонам тощо).

Кожне міністерство та інший центральний орган державного управління відповідає за цивільний захист у підпорядкованій сфері діяльності (так звані функціональні підсистеми ЄДСЦЗ). Наприклад, міністерства розробляють галузеві плани дій при надзвичайних ситуаціях,

контролюють дотримання техногенної і пожежної безпеки на підприємствах своєї сфери управління, створюють спеціалізовані аварійно-рятувальні формування для реагування на профільні надзвичайні ситуації [152]. Відповідно до ст. 18[1] Кодексу, інші центарльна органи державного управління (крім ДСНС) мають повноваження організовувати і забезпечувати виконання заходів цивільного захисту на об'єктах, що належать до сфери їх управління, створювати об'єктові системи оповіщення і реагування, навчати персонал діям у надзвичайних ситуаціях, накопичувати матеріальні резерви тощо. Таким чином, центральні органи державного управління інтегрують завдання цивільного захисту у свою повсякденну діяльність, а у разі надзвичайної ситуації – оперативно виконують покладені на них спеціальні функції згідно із загальнодержавним планом реагування.

Особливе місце серед органів державного управління займає Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) – центральний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. ДСНС є головним координуючим і функціональним органом державного управління у системі цивільного захисту. В її системі знаходяться професійні аварійно-рятувальні служби, навчальні заклади та наукові установи цивільного захисту, підрозділи забезпечення пожежної і техногенної безпеки – тобто всі основні державні сили цивільного захисту.

До ключових функцій ДСНС належать наступні. Служба розробляє проєкти актів Уряду з питань цивільного захисту, державні цільові програми, готує державний план основних заходів цивільного захисту на мирний час і особливий період, організовує планування заходів цивільного захисту центральними і місцевими органами влади. Важливою є функція стратегічного планування превентивних заходів, спрямованих на зменшення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Ефективність функціонування всієї системи цивільного захисту значною мірою залежить

від якості прогнозування небезпек та планування дій на випадок різних сценаріїв надзвичайних ситуацій. ДСНС здійснює методичне державне управління у цій сфері – від підготовки територіальних і галузевих планів до контролю проведення навчань. ДСНС здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ. У разі виникнення надзвичайної ситуації державного чи регіонального рівня, Голова ДСНС може призначатися заступником керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або очолювати штаб з ліквідації. Служба через свій Оперативно-координаційний центр відстежує обстановку, забезпечує централізоване оповіщення керівного складу держави та населення про загрозу чи виникнення надзвичайних ситуацій, підтримує цілодобовий зв'язок з регіонами [247]. Також ДСНС координує діяльність усіх залучених сил: підрозділів ДСНС на місцях, інших міністерств (МВС, МОЗ, Міноборони тощо) та добровільних формувань. На міждержавному рівні Служба взаємодіє з міжнародними рятувальними службами, у разі необхідності організовує прийом допомоги або направлення запитів про підтримку.

У підпорядкуванні ДСНС перебувають професійні аварійно-рятувальні загони, пожежно-рятувальні підрозділи та інші спеціалізовані формування, які складають основу державних сил цивільного захисту. ДСНС відповідає за їх належну готовність і матеріальне забезпечення, проводить навчання та атестацію рятувальників. Під час ліквідації надзвичайних ситуацій підрозділи ДСНС виконують широке коло завдань: від пошуку і порятунку людей, гасіння пожеж, проведення інженерних, аварійно-відновлювальних робіт – до заходів радіаційного, хімічного, медичного захисту населення. Силами ДСНС забезпечується також надання першочергової допомоги постраждалим і організація життєзабезпечення населення у районах лиха.

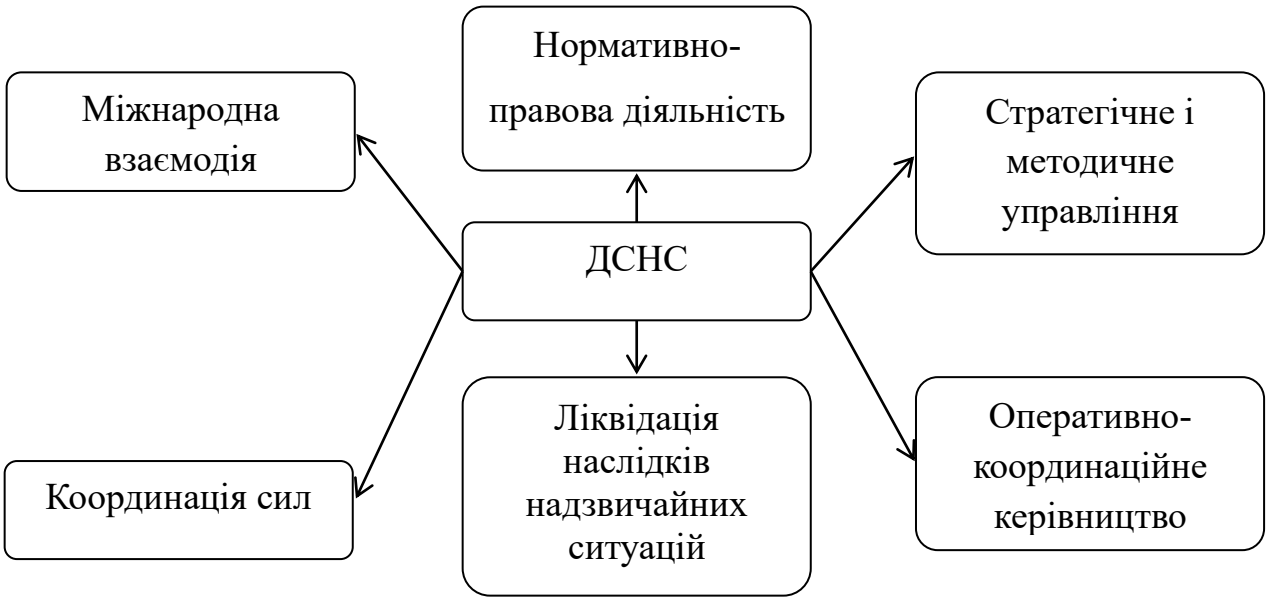


Рис 2.4 Функції Державної служби України з надзвичайних ситуацій. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [*29; 70; 110; 117; 152; 247*].

Як орган, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері техногенної та пожежної безпеки, ДСНС здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням підприємствами, установами і громадянами вимог законодавства з питань цивільного захисту, пожежної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб. Інспектори ДСНС проводять перевірки об’єктів щодо наявності засобів протипожежного захисту, стану евакуаційних шляхів, утримання захисних споруд, виконання планів локалізації аварій тощо. Служба має право застосовувати адміністративні заходи впливу (приписи, штрафи, зупинення експлуатації об’єктів, що несуть загрозу) [117].

Важливою є і функція навчання населення та фахівців: ДСНС розробляє навчальні програми, проводить підготовку кадрів у навчально-методичних центрах та Інституті державного управління у сфері цивільного захисту, організовує масово-роз’яснювальну роботу серед населення щодо правил поведінки у надзвичайних ситуаціях. Отже, ДСНС фактично поєднує регуляторні, державно-управлінські та оперативно-

рятувальні завдання, виступаючи центральною ланкою державного управління у сфері цивільного захисту в Україні.

На регіональному та місцевому рівнях функції державного управління у сфері цивільного захисту виконують обласні та районні державні адміністрації, а також Рада міністрів Автономної Республіки Крим; вони утворюють територіальні підсистеми ЄДСЦЗ і несуть відповідальність за цивільний захист на підпорядкованій території. Основні повноваження включають забезпечення реалізації державної політики та законодавства у сфері цивільного захисту, контроль виконання вимог Кодексу і підзаконних актів, нагляд за дотриманням нормативів техногенної та пожежної безпеки суб'єктами господарювання регіону. Крім того, місцеві державні адміністрації створюють і очолюють територіальні підсистеми та їх ланки, формують комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, утворюють профільні управління (відділи) з питань цивільного захисту для повсякденного державного управління. До їхніх завдань належить розроблення та впровадження регіональних програм і планів у сфері цивільного захисту, зокрема щодо запобігання надзвичайним ситуаціям і готовності до реагування. Така організаційно-правова рамка забезпечує узгодженість дій усіх учасників на територіальному рівні та створює передумови для своєчасного ухвалення державно-управлінських рішень [110]. Вона також закріплює розмежування відповідальності між органами державного управління та органами місцевого самоврядування, зберігаючи цілісність єдиної системи. Застосування цих повноважень забезпечує стабільність державно-управлінського циклу та інтеграцію профілактичних і оперативних заходів у щоденну діяльність адміністрацій.

Практична реалізація повноважень охоплює організацію сил і засобів цивільного захисту на місцях: створення місцевих аварійно-рятувальних служб, спеціалізованих служб цивільного захисту, комунальних пожежно-рятувальних підрозділів, а також формування добровільних пожежних

дружин у громадах із належним ресурсним забезпеченням і контролем готовності. Важливим напрямом є забезпечення оповіщення та інформування населення через розгортання територіальних систем централізованого оповіщення та оперативне доведення сигналів і екстреної інформації, з урахуванням потреб осіб з порушеннями слуху чи зору. У разі надзвичайної ситуації керівники місцевих державних адміністрацій організовують і очолюють роботи з ліквідації наслідків або призначають керівників робіт, координуючи евакуацію населення із небезпечних зон, розміщення людей у безпечних районах, забезпечення тимчасовим житлом, харчуванням і медичною допомогою. Паралельно здійснюються інженерний захист територій, заходи радіаційного та хімічного захисту, а також медичний захист постраждалих із розгортанням госпітальних потужностей та санітарною обробкою [6]. Для виконання цього комплексу завдань залучаються підрозділи ДСНС, поліції, служби охорони здоров'я, за потреби — військові частини, а також комунальні підприємства. Таке централізоване державне управління на місцевому рівні дозволяє оперативно мобілізувати ресурси і забезпечити безперервність рятувальних та невідкладних робіт. Координація дій усіх зацікавлених сторін мінімізує часові втрати та знижує ризики для населення і критичної інфраструктури.

Після ліквідації гострої фази надзвичайної ситуації місцеві державні адміністрації організовують відновлювальні роботи та соціальний захист постраждалих, забезпечуючи ремонт і відбудову інфраструктури, житла та систем життє-забезпечення. Вони формують списки постраждалих і загиблих, готують довідки для отримання матеріальної допомоги, ухвалюють рішення про використання коштів резервних фондів і про виділення матеріальних резервів громадам, що зазнали втрат. Постійним завданням є підготовка кадрів та населення: направлення відповідальних працівників на курси підвищення кваліфікації, організація спеціальних об'єктових навчань і тренувань, системне інформування населення через

засоби масової інформації, заклади освіти, пам’ятки та практичні тренінги [59]. В окремому порядку адміністрації разом з органами місцевого самоврядування забезпечують формування і утримання фонду захисних споруд: визначають потребу, ведуть облік, проводять технічну інвентаризацію, підтримують готовність сховищ і протирадіаційних укриттів, ухвалюють рішення про будівництво нових укриттів або переобладнання приміщень подвійного призначення, особливо в умовах воєнної загрози. Сукупність цих дій забезпечує завершеність управлінського циклу — від превенції до відновлення – і транслює державну політику цивільного захисту у конкретні результати на місцевому рівні, підвищуючи цивільний захист населення та стійкість територіальних громад.

Органи місцевого самоврядування – міські, селищні, сільські ради та їх виконавчі органи, об’єднані територіальні громади – є безпосередніми носіями відповідальності за цивільний захист на рівні територіальних громад і виконують у системі цивільного захисту коло власних повноважень, що закономірно дублюють або доповнюють компетенцію місцевих державних адміністрацій у межах децентралізації. Відповідно до ст. 19 Кодексу, до їхніх повноважень належить забезпечення цивільного захисту на території громади, виконання завдань територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, контроль за додержанням техногенної та пожежної безпеки на об’єктах комунальної власності, а також розроблення і реалізація місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню та підтримання належного рівня пожежної безпеки [32]. Такий обсяг компетенції забезпечує інтеграцію заходів цивільного захисту у щоденну діяльність органів самоврядування і дозволяє оперативно узгоджувати дії всіх зацікавлених суб’єктів на рівні громади.

Практична реалізація повноважень охоплює створення місцевих (об’єктових) аварійно-рятувальних служб і формувань – комунальних пожежних команд та добровільних пожежних дружин – із подальшим організаційним керівництвом і матеріальним забезпеченням цих сил, а також розгортання місцевих систем оповіщення населення (сирени, гучномовці, місцеві радіосистеми), інтегрованих з регіональною та державною підсистемами. У разі надзвичайної ситуації органи самоврядування організовують аварійно-рятувальні та відновлювальні роботи на території міста чи села, мобілізують комунальні підприємства і місцеві ресурси для розчищення завалів та відновлення мереж, залучають добровольців, забезпечують евакуацію із небезпечних зон, розміщення людей у підготовлених безпечних районах, їхнє харчування, водо- та теплопостачання [130]. Під їхнім керівництвом здійснюються заходи радіаційного та хімічного захисту (видача засобів індивідуального захисту, інформування про правила поведінки), а також медичне забезпечення – розгортання тимчасових пунктів допомоги й взаємодія з закладами охорони здоров’я. Така організаційна спроможність на рівні громади забезпечує безперервність рятувальних дій та мінімізацію ризиків для населення.

Окремим напрямом є забезпечення сталого функціонування об’єктів господарювання в особливий період: органи самоврядування готують заходи роботи підприємств у воєнних умовах, планування евакуації виробничих фондів і захисту працівників, подають пропозиції щодо віднесення територій або міст до відповідних груп цивільного захисту та щодо категоризації суб’єктів господарювання з огляду на наявність потенційно небезпечних об’єктів і концентрацію населення. Важлива ділянка – утримання фонду захисних споруд: ведення обліку сховищ і найпростіших укриттів, інформування населення про їх розміщення, технічна інвентаризація та підтримання готовності об’єктів комунальної власності, а за наявності безхазяйних укриттів – ініціювання їх взяття на

баланс громади. Норми, запроваджені у 2023 р., розширили можливості громад спрямовувати бюджетні кошти на будівництво нових укриттів і відновлення пошкоджених для забезпечення повного покриття потреб населення. Сукупно це підтверджує, що органи місцевого самоврядування, будучи найближчими до людей, реалізують повний спектр практичних заходів від профілактики та навчання населення до порятунку і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у межах населених пунктів, у тісній взаємодії з місцевими органами державного управління та підрозділами ДСНС.

Суб'єкти господарювання всіх форм власності є невід'ємною ланкою системи цивільного захисту, оскільки саме на рівні підприємств, установ і організацій зосереджені первинні ризики виникнення надзвичайних ситуацій і первинні ресурси для їх запобігання та локалізації. Законодавство покладає на них визначені обов'язки: організувати оцінку ризиків на виробництві, упровадити інженерно-технічні й організаційні заходи безпеки, підтримувати працездатність систем раннього виявлення й протиаварійного захисту, а на об'єктах підвищеної небезпеки здійснювати ідентифікацію і декларування безпеки, розробляти та регулярно оновлювати плани локалізації і ліквідації аварійних ситуацій і аварій (ПЛАС). Такі вимоги спрямовані на мінімізацію імовірності аварій і обмеження їхніх наслідків для персоналу, населення довколишніх територій та довкілля [66]. Керівники забезпечують відповідність виробничих процесів установленим нормативам, інтегруючи заходи цивільного захисту в систему охорони праці, техногенної та пожежної безпеки. На практиці це означає систематичні аудити загроз, модернізацію технологічного обладнання, резервування критичних систем і коригування виробничих регламентів з урахуванням ризик-орієнтованого підходу. Належне документування процедур і результатів оцінок створює основу для оперативних рішень у разі інцидентів і для взаємодії з органами державного управління.

Водночас кожен роботодавець зобов’язаний забезпечити персонал колективними та індивідуальними засобами захисту, організувати навчання і тренування з дій у надзвичайних ситуаціях, підтримувати в актуальному стані плани евакуації та інформаційні матеріали для працівників і відвідувачів. Підприємства з підвищеними ризиками формують об’єктові формування цивільного захисту — добровільні пожежні дружини, команди аварійно-технічної допомоги, ланки зв’язку й оповіщення, медичні пункти — та забезпечують їх матеріально-технічно і організаційно. Для потенційно небезпечних об’єктів обов’язковими є договори на постійне аварійно-рятувальне обслуговування з професійними рятувальними службами; без таких договорів експлуатація не допускається, що гарантує негайне залучення професійних сил у разі аварії. При загрозі чи виникненні надзвичайної ситуації адміністрація підприємства оперативно оповіщає всіх, хто перебуває на території, розпочинає евакуацію у безпечні місця, задіює об’єктові формування для локалізації наслідків і надання домедичної допомоги, а також невідкладно інформує місцеві органи державного управління та підрозділи ДСНС [120]. Послідовність цих дій зменшує час реагування, підвищує керованість ситуації та створює умови для швидкої інтеграції з державними силами цивільного захисту, що прибувають на допомогу. Відпрацьованість внутрішніх процедур і регулярність тренувань є ключовими факторами ефективності об’єктового рівня реагування.

Фінансування і матеріальне забезпечення заходів цивільного захисту на об’єктах здійснюється за рахунок власних коштів суб’єктів господарювання, для чого створюються і підтримуються відповідні матеріальні резерви: запасні частини, будівельні матеріали, паливо, засоби тимчасового розміщення та життє-забезпечення, продовольство — залежно від специфіки виробництва. Такі резерви використовуються для невідкладних потреб під час ліквідації наслідків інцидентів на

підприємстві і, за рішенням органів влади, можуть бути залучені для допомоги населенню, якщо наслідки виходять за межі об’єкта.

.

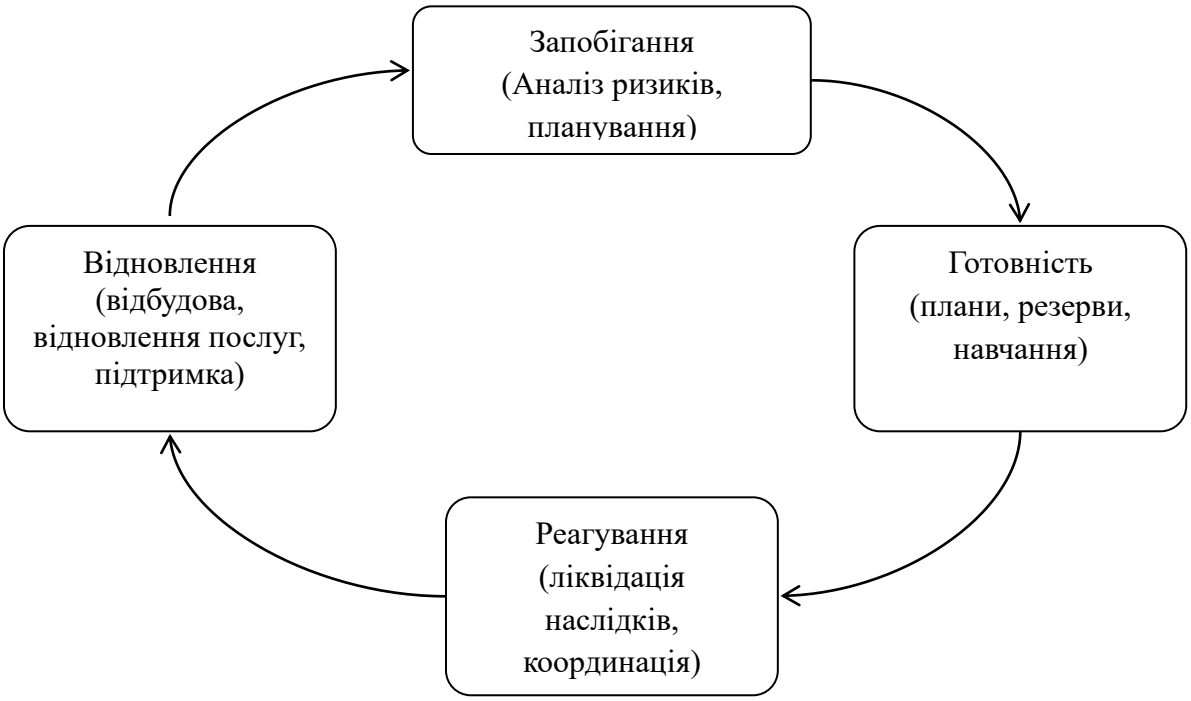


Рис 2.4 Керування надзвичайними ситуаціями. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [*66; 101; 111; 120; 131*].

Паралельно суб’єкти господарювання зобов’язані забезпечувати доступ посадових осіб органів державного нагляду до перевірок, виконувати приписи і своєчасно усувати виявлені порушення; невиконання вимог тягне персональну відповідальність керівників, аж до адміністративної чи кримінальної, у разі створення загроз чи настання тяжких наслідків. Таким чином, підприємства, установи та організації формують базовий рівень системи цивільного захисту: через превентивні дії, готовність до аварійних ситуацій, налагоджені об’єктові сили та взаємодію з органами державного управління вони істотно впливають на загальний рівень техногенної і пожежної безпеки та на спроможність держави захищати населення і території. Етапи державно-управлінського

циклу цивільного захисту: запобігання, готовність, реагування, відновлення. Державне управління у сфері цивільного захисту охоплює логічний цикл керування надзвичайними ситуаціями, який складається з чотирьох основних етапів: попередження (превенція), готовність, реагування та відновлення. На кожному з цих етапів органи державного управління, місцевого самоврядування та інші суб'єкти виконують визначені функції і завдання.

Комплекс заходів, що здійснюються до виникнення надзвичайних ситуацій з метою запобігти їх появі або знизити ймовірність та можливі негативні наслідки. Діяльність на цьому етапі включає: нормативно-правове регулювання та нагляд (розробка і впровадження технічних регламентів безпеки, містобудівних норм, стандартів, проведення державного нагляду за їх додержанням); ідентифікацію та моніторинг небезпек (виявлення потенційно небезпечних об'єктів і зон ризику, спостереження за станом довкілля, гідрометеорологічний, сейсмічний моніторинг тощо); інженерно-технічні заходи (зведення протипаводкових дамб, сейсмічне зміцнення будівель, створення систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на хімічно небезпечних підприємствах, резервні системи енергоживлення важливих об'єктів тощо); планувальні заходи (зонування територій за рівнем загрози, врахування ризиків при розробці генеральних планів міст і розміщенні виробництв). Важливою складовою превенції є просвіта і підготовка населення – формування культури цивільного захисту, навичок обережного поводження з вогнем, газом, на воді, тощо. Органи влади також створюють матеріальні резерви (фонди фінансових, продовольчих, медичних, технічних ресурсів) для використання у випадку надзвичайних ситуацій [131]. На етапі попередження витрати значно менші, ніж потенційні збитки від надзвичайних ситуацій, тому пріоритет державного управління – максимально інвестувати у превентивні заходи.

Етап реагування передбачає завчасну підготовку системи цивільного захисту до ефективного реагування, якщо надзвичайна ситуація все ж виникне. До завдань етапу готовності належать: планування дій – розроблення детальних планів реагування на різні види надзвичайних ситуацій на державному, регіональному, об'єктовому рівнях (у планах визначаються сили і засоби, що будуть залучені, маршрути евакуації, порядок оповіщення та інші операційні питання); навчання та тренування – регулярне проведення штабних тренувань органів державного управління, навчань з залученням сил цивільного захисту, перевірка працездатності систем оповіщення (сигнал «Увага всім!»), відпрацювання дій населення за сигналами тривоги; матеріально-технічне забезпечення – підтримання у постійній готовності спеціальної техніки, обладнання, аварійного запасу паливно-мастильних матеріалів, медикаментів, резервного зв'язку, автономних джерел живлення тощо; створення резервів фінансових ресурсів – формування резервних фондів державного та місцевих бюджетів для покриття витрат у разі надзвичайних ситуацій [111]. На цьому етапі важливо, щоб кожен суб'єкт (від міністерства до окремого підприємства) мав актуальний план дій на випадок надзвичайної ситуації та достатні ресурси для його реалізації. Оцінка рівня готовності здійснюється шляхом навчань і перевірок. Як зауважує П. Гаман, якість планування і підготовки керівного складу напряму впливає на результативність подальших заходів з ліквідації надзвичайних ситуацій nvdu.undicz.org.ua. Отже, етап готовності є критичним для забезпечення злагодженості системи цивільного захисту.

Цей етап розпочинається відразу після виникнення надзвичайної ситуації або отримання достовірних даних про неминучість її виникнення. Метою реагування є врятувати життя і здоров'я людей, максимально зменшити матеріальні втрати та локалізувати зону надзвичайної ситуації. Державне управління на етапі реагування набуває рис кризового менеджменту: діють спеціальні режими та процедури. Насамперед

здійснюється оперативне оповіщення і мобілізація сил – чергові служби доводять сигнал тривоги до аварійно-рятувальних підрозділів, органи влади інформують населення через всі доступні канали (телебачення, радіо, сирени, інтернет) про необхідні дії. Негайно скликаються комісії з ліквідації надзвичайної ситуації, які очолюють керівники відповідного рівня (прем'єр-міністр або профільний міністр – при надзвичайній ситуації державного рівня; голова ОДА – при регіональному рівні; голова громади – при місцевому). Ці комісії оцінюють обстановку і приймають рішення щодо комплексу заходів реагування. Проводиться евакуація людей із зони ураження або можливого ураження: для цього залучається транспорт (автобуси, залізниця), розгортаються проміжні пункти евакуації, забезпечується особливий порядок руху (в тому числі перекриття небезпечних ділянок, патрулювання поліції для підтримки порядку). Безпосередньо на місці події розгортаються аварійно-рятувальні та невідкладні роботи: аварійно-рятувальні підрозділи здійснюють пошук постраждалих, розбір завалів, пожежогасіння, аварійний ремонт комунікацій, знезараження небезпечних речовин тощо. Медичні бригади надають першу медичну допомогу, проводять сортування постраждалих і їхню екстрену госпіталізацію.

Важливим напрямом реагування є інформаційне забезпечення і громадський порядок: влада повинна регулярно інформувати населення про розвиток ситуації, інструктаж щодо поведінки, водночас правоохоронні органи запобігають паніці, мародерству, охороняють евакуйовані райони [253]. Якщо масштаби надзвичайні ситуації значні, Уряд може залучати резерви з інших регіонів, звертатися по міжнародну допомогу. Етап реагування зазвичай триває до ліквідації безпосередньої загрози життю людей та стабілізації ситуації (моменту, коли нові руйнування чи втрати вже не відбуваються і ситуацію взято під контроль). Успіх цього етапу залежить від оперативності й злагодженості дій усіх

органів державного управління – що, у свою чергу, є результатом належної підготовки на попередньому етапі.

Після того, як надзвичайна ситуація локалізована і пряма загроза минула, настає тривалий етап подолання її наслідків та повернення життя території до нормального русла. Державне управління на цьому етапі спрямоване на відновлення функціонування господарства, інфраструктури і соціальної сфери, а також надання допомоги постраждалим громадянам. Першочергово проводиться детальне обстеження постраждалих об'єктів – оцінка технічного стану будівель, мостів, доріг, визначення обсягу руйнувань та збитків. Комісії складають акти, на підставі яких приймаються рішення про відновлення або знесення аварійних конструкцій. Далі органи державного управління організують відновлювальні роботи: ремонт інженерних мереж (електро-постачання, водогону, теплотрас), відбудову житла, об'єктів критичної інфраструктури (лікарень, шкіл, транспортних вузлів). До цих робіт залучаються будівельні організації, комунальні служби, можливо – інженерні підрозділи ДСНС або військових, якщо руйнування масштабні [116].

Державний бюджет та місцеві бюджети виділяють кошти на відбудову, також можуть залучатися страхові виплати, благодійна чи міжнародна допомога. Паралельно вирішуються питання соціального захисту постраждалих: держава забезпечує виплату одноразової грошової допомоги сім'ям, що втратили житло або годувальника; надається компенсація витрат на лікування потерпілих; у разі потреби людей тимчасово розміщують у соціальних закладах, забезпечують харчуванням, одягом. Органи охорони здоров'я проводять заходи з санітарно-епідеміологічного нагляду (аби запобігти спалахам інфекцій після надзвичайної ситуації), психологи надають допомогу пережившим стрес. Важливою складовою є аналіз причин надзвичайної ситуації та ефективності реагування: спеціальні комісії розслідують обставини, що призвели до надзвичайної ситуації, дають оцінку діям посадових осіб. На

основі цього аналізу виробляються рекомендації, вносяться зміни до планів, щоб у майбутньому запобігти подібним випадкам або діяти ефективніше. Етап відновлення може тривати від кількох днів (для локальних надзвичайних ситуацій) до кількох років (якщо йдеться про масштабні катастрофи чи воєнні дії) [101]. Державне управління забезпечує необхідну координацію та ресурсну підтримку цього процесу, прагнучи якнайшвидше нормалізувати життя постраждалих територіальних громад.

Підсумовуючи усе варто зазначити, що функції та завдання державного управління у сфері цивільного захисту охоплюють всі аспекти запобігання, готовності, реагування і відновлення при надзвичайних ситуаціях. Держава виступає гарантом захищеності населення, створюючи правові умови та організаційні структури для ефективної роботи системи цивільного захисту. Органи державного управління – від Кабінету Міністрів і ДСНС до місцевих адміністрацій – здійснюють управлінські, координаційні, контрольні та рятувальні функції, спрямовані на мінімізацію ризиків надзвичайних ситуацій та швидке подолання їх наслідків. Органи місцевого самоврядування та суб’єкти господарювання, зі свого боку, виконують важливі завдання на рівні громад і об’єктів, безпосередньо забезпечуючи реалізацію заходів цивільного захисту [55]. Логіка виконання цих завдань вибудовується відповідно до циклу керування надзвичайними ситуаціями – від превентивних дій до повного відновлення – що дозволяє забезпечити цілісність та ефективність державного управління у сфері цивільного захисту в Україні.

Системність функцій державного управління у сфері цивільного захисту проявляється передусім у їхній безперервності та взаємній обумовленості: кожне державно-управлінське рішення на попереджувальному етапі логічно продовжується у фазі готовності, трансформується у формат кризового керівництва під час реагування і завершується державним управлінням проєктами відновлення, які

повертають систему до планового режиму та створюють нові вимоги для чергового циклу превенції.

У межах цієї логіки посилюється роль нормативно-встановленого порядку планування та його зв’язку з регіональними програмами і місцевими планами дій, де завдання деталізуються під специфіку територій та об’єктів господарювання. Планувальні документи не можуть бути формальними: їхня результативність залежить від якості вихідних даних про загрози, ресурсів, маршрути евакуації, алгоритми взаємодії між черговими службами і диспетчерськими центрами, а також готовності відповідальних осіб приймати рішення у стислі терміни. Тому державне управління у сфері цивільного захисту цілеспрямовано поєднує регламентацію процедур з гнучкістю оперативного командування, що опирається на попередньо закладені матриці відповідальності, резерви і систему оповіщення [8]. У підсумку функції центральних і місцевих органів державного управління, а також обов’язки суб’єктів господарювання утворюють єдину керівну архітектуру, яка має забезпечити зменшення ризиків, мінімізацію втрат і швидке відновлення життєдіяльності навіть за складних сценаріїв розвитку подій. Саме ця архітектура дає змогу зберігати керованість процесів у кризових умовах та переводити складні рішення у зрозумілі для виконавців послідовності дій, що зафіксовані у планах і методичних документах.

Важливою складовою функцій державного управління є організація та підтримання у готовності систем оповіщення і зв’язку, адже від швидкості й адресності доведення сигналів до населення та сил реагування залежить обсяг потенційних втрат. На державному рівні централізована система оповіщення інтегрує канали урядового зв’язку, спеціалізовані мережі, телевізійні та радіомовні ресурси, а також засоби локального інформування, які розгортаються на територіях з підвищеним рівнем ризику. На регіональному та місцевому рівнях до цієї системи підключаються територіальні ланки оповіщення, диспетчерські служби

комунальних підприємств, оперативні чергові органів державного управління і ДСНС, що забезпечує дублювання та підвищує надійність комунікацій. Державно-управлінські завдання тут полягають не лише у підтриманні технічної справності обладнання, а й у регулярних тренуваннях персоналу, перевірках готовності резервних схем, узгодженні інструкцій для населення з урахуванням особливостей забудови, транспортної логістики та вразливих груп. Систематичні огляди стану оповіщення, аудит покриття сиренами і каналами екстрених повідомлень, оновлення переліків відповідальних чергових і контактних даних — це рутинні, але критично важливі державно-управлінські функції, які безпосередньо впливають на безпеку громадян [228]. Відповідні завдання розподіляються між ДСНС, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування відповідно до положень про ЄДСЦЗ і локальних планів реагування. Скоординована робота цих ланок забезпечує скорочення часу реагування та підвищує прогнозованість дій усіх учасників у випадку загрози чи факту надзвичайної ситуації.

Окремого розкриття потребує державно-управлінський блок, пов’язаний із формуванням і використанням матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, адже саме резерви забезпечують перехід від намірів до реальної спроможності діяти. Структура резервів має будуватися за принципом багаторівневості: державний рівень акумулює ресурси для масованої підтримки регіонів, регіональний і місцевий — покривають швидкі потреби першої доби та наступного періоду, а об’єктовий — дозволяє підприємствам діяти негайно, не очікуючи підмоги. Державне управління встановлює номенклатури та мінімально необхідні обсяги запасів для різних категорій територій і об’єктів, порядок їх оновлення, ротації, зберігання та розподілу; окремо визначаються процедури перерозподілу резервів між територіями залежно від обстановки. На практиці це означає, що розпорядники резервів повинні вести достовірний облік, здійснювати

планові закупівлі, проводити інвентаризації й забезпечувати транспортування в умовах, максимально наближених до реальних, аби усунути «вузькі місця» логістики. На рівні місцевого самоврядування державно-управлінські рішення зводяться до підтримки готовності складів тимчасового розміщення, пунктів обігріву, забезпечення автономних джерел живлення та водопостачання, що дозволяє без розриву перейти від реагування до короткотермінового відновлення [28]. Водночас на об’єктовому рівні керівники підприємств мають забезпечити наявність комплектів аварійного ремонту, засобів колективного й індивідуального захисту, запасів палива та витратних матеріалів, що прямо випливає з їхніх обов’язків у сфері цивільного захисту. Усі ці рішення підпорядковані спільній меті — від скорочення часу розгортання до мінімізації можливих втрат, що є ключовим критерієм ефективності державного управління у сфері цивільного захисту.

Значне місце у функціях державного управління займає питання утримання, інвентаризації та забезпечення доступності захисних споруд, адже вони забезпечують базову фізичну безпеку населення у разі загроз, що потребують укриття. Ведення обліку сховищ і найпростіших укриттів, визначення їх фактичної місткості, технічного стану, забезпеченості вентиляцією, санітарними вузлами, аварійними виходами — це не лише технічні завдання, а й державно-управлінські процеси, що потребують постійного моніторингу та ресурсних рішень. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають формувати програми відновлення і модернізації фонду захисних споруд з урахуванням змін демографічної структури і щільності забудови, щоб реальна доступність укриттів відповідала нормативним вимогам. На практиці це включає призначення балансо-утримувачів, укладання договорів на обслуговування, впровадження регулярних оглядів і випробувань систем життє-забезпечення, а також належне інформаційне забезпечення мешканців щодо розташування та режиму доступу до укриттів [143].

Важливо, щоб рішення про введення в експлуатацію, тимчасове обмеження доступу на час ремонту або зміну профілю використання приймалися в правових рамках та з пріоритетом безпеки людей, а питання «безхазяйних» укриттів вирішувалися шляхом передачі на баланс із забезпеченням фінансування на відновлення. Окремим державно-управлінським блоком є переведення приміщень подвійного призначення в режим укриття, що потребує швидких організаційних рішень і координації з комунальними службами. Саме системне державне управління цим напрямом забезпечує реальний, а не декларативний рівень готовності територій до загроз, пов’язаних як із техногенними подіями, так і з обставинами особливого періоду.

Функції органів державного управління та місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту тісно пов’язані з підготовкою кадрів, навчанням населення і формуванням культури безпеки, що закріплено у профільних положеннях Кодексу та підзаконних актах. Державно-управлінський цикл підготовки охоплює ідентифікацію потреб у навчанні для категорій посадових осіб, складання планів-графіків, організацію курсів, тренувань і перевірок засвоєння знань, а також оцінювання ефективності навчання через практичні відпрацювання завдань. Рівень органів державного управління відповідає за методичне забезпечення, розроблення типових програм, підготовку тренерів та створення навчально-матеріальної бази; регіональний і місцевий рівень — за організацію навчань, доукомплектування класів, взаємодію з навчально-методичними центрами та підготовку керівного складу. Для суб’єктів господарювання обов’язковими є вступні, первинні, повторні інструктажі, спеціальні об’єктові тренування, а також навчання діям за планами локалізації та ліквідації аварійних ситуацій, що прямо кореспондує їхнім обов’язкам у сфері ЦЗ [145].

Особливої ваги набуває підготовка диспетчерського персоналу, чергових служб і керівників робіт з ліквідації наслідків, адже саме від їхніх

перших рішень залежить успіх реагування. Значення має і формування у населення навичок поведінки у разі різних видів загроз завдяки інформаційним кампаніям, урокам цивільного захисту в закладах освіти, практичним тренуванням з евакуації у закладах і на підприємствах. Ефективність державного управління у цій сфері вимірюється не кількістю проведених заходів, а наявністю реальної компетентності виконавців на всіх рівнях і готовністю громадян діяти правильно у перші хвилини після сигналу тривоги.

Координація між суб'єктами системи цивільного захисту набуває практичного виміру у діяльності комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, штабів і тимчасових оперативних груп, які забезпечують узгодженість дій і юридичну визначеність рішень у кризових умовах. Функції цих органів державного управління визначені так, щоб вони могли швидко збирати інформацію, оцінювати масштаби подій, затверджувати плани першочергових заходів, розподіляти ресурси і контролювати виконання. Державне управління забезпечує нормативне підґрунтя для скликання, кворуму, форм прийняття рішень, компетенції керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що дозволяє надавати законної сили рішенням, прийнятим в умовах обмеженого часу.

Важливим є безперервний документо-обіг: журнали чергувань, протоколи засідань комісій, розпорядчі акти, плани завдань для підрозділів утворюють доказову базу законності і правильності дій, а також дозволяють згодом здійснювати розслідування причин та аналіз ефективності. На регіональному рівні комісії з надзвичайних ситуацій забезпечують взаємодію між ОВА, територіальними підрозділами ДСНС, поліції, медичними службами, операторами критичної інфраструктури і органами місцевого самоврядування, що унеможливлює фрагментацію зусиль. На рівні громад ключова роль належить головам і виконавчим комітетам, які в умовах надзвичайних ситуацій набувають розширених повноважень щодо оперативного керування ресурсами і залучення

комунальних підприємств до невідкладних робіт [94]. Наявність чітко визначених процедур, схем підпорядкування та механізмів координації — це не формальність, а інструмент зменшення втрат часу, що прямо конвертується у збережені життя і майно.

Не менш принциповим є державно-управлінський контур кризових комунікацій, адже інформування населення, підприємств та організацій про характер загроз, правила поведінки і доступні ресурси допомоги формує прогнозовану поведінку громади та знижує панічні реакції. На державному рівні встановлюються стандарти достовірності, частоти оновлення та джерел повідомлень; визначаються уповноважені речники, створюються офіційні канали швидкого поширення інформації, інтегровані з системою оповіщення. На місцевому рівні ці стандарти реалізуються через оперативні повідомлення, веб-ресурси органів державного управління, гучномовні системи, соціальні служби, комунальні підприємства та освітні заклади, які доводять інструкції до вразливих груп. В державно-управлінському сенсі це окремий процес: планування контенту, ведення реєстру повідомлень, відстеження зворотного зв’язку, протидія чуткам і дезінформації, координація з правоохоронними органами для недопущення порушень громадського порядку. Практика доводить, що завчасно підготовлені шаблони повідомлень, карти укриттів і пункти видачі допомоги, алгоритми дій для сімей з дітьми, людей з інвалідністю, пацієнтів із хронічними захворюваннями зменшують навантаження на рятувальні служби і медицину в гострий період НС [17].

Контрольні та наглядові функції державного управління у сфері цивільного захисту відображають відповідальність держави за дотримання встановлених правил техногенної і пожежної безпеки, готовності захисних споруд, працездатності систем оповіщення та достовірності планувальної документації. ДСНС як головний орган контролю забезпечує планові та позапланові перевірки, вносить приписи, застосовує адміністративні впливи щодо порушників, ініціює зупинення експлуатації об’єктів, які

становлять загрозу життю і здоров'ю людей, та звертається до суду у разі невиконання законних вимог [9]. Місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування у межах компетенції здійснюють внутрішній контроль у підпорядкованих закладах і на об'єктах комунальної власності, ініціюють усунення порушень, забезпечують підготовку посадових осіб і облік виконання приписів. Ефективність державного нагляду вимірюється не кількістю санкцій, а зменшенням кількості порушень і підвищенням рівня реальної готовності об'єктів до дій у разі надзвичайних ситуацій, що відстежується через показники перевірок і результати навчань. Таким чином, контроль — це не виключно каральна функція, а інструмент забезпечення безпеки, який через превентивне виявлення недоліків і примус до їх усунення знижує ймовірність настання тяжких наслідків.

Особливе місце у структурі функцій посідає державне управління під час евакуаційних заходів, що поєднує правову, організаційну і логістичну компоненти та реалізується у стислі терміни. На етапі планування органи державного управління визначають зони можливого ураження залежно від типів загроз, розробляють схеми руху транспорту, проміжні пункти евакуації, місця розміщення, перелік об'єктів інфраструктури, що мають продовжувати надання послуг під час переміщення людей. У стадії готовності ці рішення доповнюються укладеними договорами з перевізниками, складеними списками уразливих категорій, підготовленими пунктами збору і забезпечення, навчанням персоналу та інструктажем населення, що зменшує невизначеність у момент запуску евакуації. У фазі реагування державно-управлінські завдання концентруються на прийнятті рішень про початок евакуації, пріоритезації потоків, координації дорожнього руху, забезпеченні порядку, медичного супроводу, зв'язку між пунктами збору і місцями розміщення, а також на безперервному інформуванні людей [241].

У період коротко-термінового відновлення головною стає організація життє-забезпечення евакуйованих і повернення населення за місцем

проживання після усунення загрози, що також вимагає державно-управлінської узгодженості між службами. Практичний досвід підтверджує, що завчасно відпрацьовані алгоритми та міжвідомчі зв’язки знижують ризик надмірної концентрації людей у вузлових точках і дозволяють уникнути втрат, пов’язаних із хаотичним переміщенням. Отже, евакуація — це транспортне завдання та комплексна державно-управлінська функція, що спирається на підготовлені рішення, ресурси і кадри.

Керованість системи цивільного захисту неможлива без належної роботи інформаційно-аналітичної підсистеми, яка забезпечує збір, перевірку, узагальнення і візуалізацію даних про загрози, ресурси, хід рятувальних і відновлювальних робіт. На рівні державного управління це включає функції визначення переліку первинних показників, що підлягають моніторингу, порядку їх подання, форматів обміну, рівнів доступу і відповідальних виконавців, а також процедур верифікації для запобігання помилкам. На регіональному і місцевому рівнях інформаційні потоки повинні забезпечувати керівників актуальною картиною обстановки — від кількості залучених підрозділів, наявності техніки і матеріалів до статусу критичної інфраструктури, доступності медичних послуг і потреб населення. Обов’язки суб’єктів господарювання у цій площині полягають у своєчасному інформуванні компетентних органів державного управління про аварії, небезпечні події, порушення технологічних процесів, а також у наданні відомостей для планування локалізації і ліквідації наслідків.

Аналітичні продукти у вигляді щоденних зведень, карти ризиків, динамічних планів робіт, звітів про використання резервів і висновків комісій формують базу для наступних державно-управлінських рішень та коригування планів. Від точності і повноти цих матеріалів залежить адекватність розподілу ресурсів, оперативність ухвалення рішень і якість подальших висновків щодо причин і умов виникнення надлзвичайних

ситуацій. Таким чином, інформаційно-аналітична підсистема — не допоміжний, а стрижневий компонент системи цивільного захисту, який забезпечує прозорість, підзвітність і ефективність державного управління.

На завершення доцільно підкреслити зв’язок між правовими нормами, інституційними можливостями і реальними результатами державного управління у сфері цивільного захисту, адже саме їхня узгодженість визначає здатність системи попереджати, стримувати і долати наслідки надзвичайних ситуацій. Норми Кодексу і підзаконних актів задають рамки дозволеного і обов’язкового, але перетворюються на життє-здатні механізми лише за умови ресурсної забезпеченості, підготовленості персоналу і дисципліни виконання. Централізована координація ДСНС повинна доповнюватися відповідальністю і ініціативністю регіональних та місцевих ланок, тому що в перші хвилини і години саме вони визначають, скільки життів буде врятовано та наскільки обмеженими виявляться збитки. Суб’єкти господарювання, які сумлінно виконують обов’язки у сфері цивільго захисту, стають адресатами контролю та партнерами держави у зниженні загроз, бо значна частина загроз зароджується саме в об’єктній сфері. У комплексі це формує керованість і передбачуваність дій у кризових умовах, а також скорочує проміжок між юридичним і практичним цивільним захистом, що є головним індикатором зрілості системи. Завдяки такому підходу функції і завдання, прописані в актах і положеннях, не залишаються на папері, а реалізуються як конкретні процеси, підкріплені відповідальністю, ресурсами та стандартизованими процедурами на всіх рівнях. Саме так досягається головна мета державного управління у сфері цивільного захисту — збереження життя і здоров’я людей, захист територій і майна, сталий розвиток громад у межах правового порядку та публічної підзвітності.

2.3 Методологія класифікації принципів забезпечення цивільного захисту в сучасних умовах.

У сучасній системі цивільного захисту України ключове місце займають основоположні принципи, що визначають напрями і способи реалізації державної політики у цій сфері. Чинне законодавство кодифікує перелік базових принципів цивільного захисту, закріплюючи їх на рівні Кодексу цивільного захисту України. Водночас науковці звертають увагу, що для підвищення ефективності практичної реалізації цих принципів необхідно виробити узгоджену методологію їх класифікації. Належна класифікація дозволить впорядкувати різноманітні засади державного управління у сфері цивільного захисту, уникнути дублювання або протиріч між ними, чітко пов’язати кожен принцип із відповідними функціями та цілями системи.

Особливо актуальним це завдання є в умовах сучасних викликів – воєнної агресії, множинних безпекових загроз, децентралізації управління та курсу на європейську інтеграцію, які вимагають оновленого погляду на засади безпеки [33]. На відміну від функцій та організаційних структур, принципи визначають саме методологічні засади й підходи, на яких ґрунтується діяльність усіх суб’єктів та реалізація всіх функцій цивільного захисту. Відтак систематизація принципів має ключове значення для формування цілісної й ефективної політики державного управління у сфері цивільного захисту.

Методологія класифікації принципів державного управління у сфері цивільного захисту охоплює різні підходи до групування та систематизації цих принципів. Серед ключових підходів, що застосовуються українськими дослідниками та нормативними документами, можна виокремити системний, ризик-орієнтований, функціональний, правовий та цільовий. Кожен із них пропонує власний кут зору на структуру та ієрархію принципів, акцентуючи увагу на певних аспектах їх змісту та ролі

[144]. Нижче розглянуто сутність зазначених підходів та їхнє значення в контексті сучасної України.

Системний підхід передбачає розгляд принципів державного управління у сфері цивільного захисту як цілісної системи, елементи якої взаємопов'язані і утворюють певну ієрархію. У межах цього підходу принципи класифікуються залежно від рівня їх загальності та сфери дії у системі державного управління. З точки зору теорії прийнято розрізняти загально-соціальні (їх ще називають загально-правовими) та спеціально-соціальні принципи. Загальносоціальні засади відображають фундаментальні цінності суспільства – гуманізм, демократизм, верховенство права, пріоритет прав і свобод людини тощо – і мають універсальний характер для всієї системи державного управління. Натомість спеціально-соціальні принципи (власне юридичні) стосуються окремих галузей чи сфер діяльності й конкретизують загальні ідеї з урахуванням специфіки цієї галузі [115]. У сфері цивільного захисту спеціальні принципи розвивають та деталізують загальні засади в контексті державного управління у сфері цивільного захисту, реагування на надзвичайні ситуації та безпеки населення.

Застосування системного підходу в адміністративно-правовій науці виявляється, зокрема, через поділ принципів на загальні та спеціальні. Існують і альтернативні варіанти класифікації: наприклад, В. Колпаков запропонував поділ принципів державного управління на три групи – соціально-політичні (загальнодемократичні цінності: законність, гласність, демократизм), організаційні (що відображають побудову апарату управління – галузевий, функціональний, територіальний принцип) та принципи функціонування державно-управлінської системи (режими діяльності: єдиноначальність, колегіальність, нормативність тощо). Такий підхід теж має системний характер, оскільки групує принципи за їх місцем у структурі та процесах державного управління.

У контексті державного управління у сфері цивільного захисту системний підхід означає виокремлення принципів на різних рівнях державно-управлінської системи. Пропонується розглядати принципи державного управління у сфері цивільного захисту на двох основних рівнях: загально-системному (стратегічному) та спеціальному галузевому. До першої групи належать принципи, що охоплюють увесь процес забезпечення цивільної безпеки і є визначальними для всіх суб'єктів державного управління. Серед них – гарантування державою конституційного права громадян на захист життя, здоров'я і майна, законність та неухильне дотримання норм права, гласність і прозорість, системність і комплексність заходів. Ці принципи є основоположними: вони створюють правову і моральну основу для діяльності державного управління у сфері сфері цивільного захисту, забезпечують довіру суспільства та легітимність дій органів державного управління. В історичному контексті принципи державного управління у сфері цивільного захисту зазнали еволюції: від моделі радянської цивільної оборони, що робила акцент на воєнізованій централізації та секретності, до сучасної концепції цивільного захисту, орієнтованої на відкритість, партнерство з громадою та пріоритет прав людини [73]. Якщо цивільна оборона часів СРСР керувалася переважно наказним принципом ідеологічної доцільності, то нинішня система цивільного захисту України базується на принципах демократичного врядування і гуманізму, закріплених у національному законодавстві. Це відображає системну трансформацію засад безпеки відповідно до суспільно-політичних змін.

Натомість, спеціальні принципи державного управління у сфері цивільного захисту становлять підґрунтя для реалізації спеціальних завдань і функцій, властивих саме цій сфері. Дослідники відносять до спеціальних принципів, зокрема, принцип пріоритетності порятунку життя людей, принцип комплексного підходу до вирішення завдань захисту, принцип достатності ресурсів, принцип єдиноначальності у керівництві

силами, принцип гнучкості державного управління, принцип безперервності та наявності зворотного зв'язку.



Рис 2.6 Система стратегічних та спеціальних принципів державного управління у сфері цивільного захисту. *Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації* [33; 73; 74; 115; 144].

Такі принципи випливають із характеру надзвичайних ситуацій і вимог до реагування на них: максимально швидко рятувати людей, раціонально використовувати сили і засоби, підтримувати стійкість державного управління навіть у хаотичних обставинах. Приміром, принцип достатності передбачає не тільки суто економічні розрахунки витрат – важливе значення мають також моральні і політичні аспекти [74]. Йдеться про природне бажання досягти поставленої мети з найменшими

витратами, однак занадто економний підхід може поставити під загрозу безперервність державного управління, тоді як надмірні витрати призводять до невиправданого розпорошення ресурсів.

Надмірне прагнення до абсолютної безпеки могло б спричинити витрати, що перевищують реальні ризики (наприклад, вимога будувати укриття на кожному кроці без урахування доцільності), тому принцип достатності закликає знаходити розумний баланс. Принцип основної ланки означає зосередження головних сил та засобів на найбільш небезпечних і важливих напрямках. Вміння керівника визначити, яка ділянка під час надзвичайної ситуації є критичною, і спрямувати туди ресурси, навіть жертвуючи другорядними напрямками, – ключова вимога цього принципу. Принцип гнучкості державного управління вимагає від керівників оцінювати реальну ситуацію й визначати, де слід неухильно дотримуватися плану, а де відходити від нього, діючи за обставинами. Це потребує високої компетентності та довіри до місцевих керівників, а також наявності надійної системи зв’язку та інформації: швидкість і гнучкість забезпечуються оперативністю збору даних і глибиною аналізу обстановки. Принцип єдності й взаємозв’язку інформації передбачає, що в кожний момент часу система державного управління повинна мати об’єктивну картину оперативної обстановки. Вільний потік і обмін інформацією між усіма елементами державного управління досягається наявністю не тільки гнучких організаційних форм, але й сучасних мереж комунікації. Практично це означає побудову надійних систем зв’язку між штабами і виконавцями, а також культуру обміну даними між відомствами без штучних бар’єрів. Принцип наявності зворотного зв’язку передбачає, що в системі правового регулювання існують не лише прямі вертикальні зв’язки, а й канали швидкого коригування державно-управлінських рішень на основі інформації «знизу». Можливість оперативно отримувати відгуки від місцевих органів, виконавців, населення і відповідно змінювати накази

чи плани – необхідна умова ефективного державного управління у динамічному середовищі надзвичайної ситуації.

Системний підхід до класифікації дозволяє побачити всю сукупність принципів державного управління у сфері цивільного захисту як певну піраміду, основа якої – загальні (стратегічні) принципи, а верхні рівні – спеціальні (оперативні) принципи, пристосовані до конкретних умов. Така ієрархія має практичне значення: вона допомагає законодавцю і державному управлінцю чітко усвідомити, які непорушні засади мають виконуватися завжди і всюди, а які – гнучко застосовуватися залежно від ситуації.

В українському законодавстві простежується саме системний підхід: сформульовані в Кодексі принципи охоплюють і загально-державні імперативи (гарантування прав, законність, гласність, відповідальність посадовців), і спеціальні вимоги до організації цивільного захисту (централізація керівництва, пріоритет порятунку життя, допустимість виправданого ризику тощо). У наукових працях також наголошується, що всі ці принципи повинні діяти у комплексі, утворюючи єдиний механізм ефективного державного управління у сфері цивільного захисту [140]. Невиконання хоча б одного з базових принципів може негативно вплинути на всю систему; навпаки, належне виконання одних принципів підтримує реалізацію інших. Отже, системний підхід висвітлює багаторівневу природу принципів: їх взаємозв’язок у єдиній системі гарантує, що стратегічні ідеї переводяться у конкретні правила, а спеціальні положення не суперечать загальним засадам, а конкретизують їх.

Ризик-орієнтований підхід ґрунтується на визнанні того, що діяльність суб`єктів державного управління у сфері цивільного захисту має будуватися навколо керування ризиками у надзвичайних ситуаціях. Відповідно, принципи класифікуються залежно від того, як вони відображають цикл керування ризиками – від ідентифікації та запобігання загрозам до реагування і мінімізації наслідків. У сучасних умовах Україна

поступово переходить від реагування на надзвичайні ситуації до їх випереджувального запобігання та підвищення стійкості, що є вимогою внутрішніх потреб державного управління у сфері цивільного захисту та міжнародних зобов'язань держави. Воєнні загрози, що раніше належали переважно до сфери оборони, нині розглядаються і в системі державного управління у сфері цивільного захисту з точки зору ризиків для населення (ракетні удари, диверсії, терористичні акти) [141]. Це спонукає впроваджувати принципи оцінки і зниження воєнних ризиків у практику цивільного захисту – зокрема, розбудовувати сучасну систему оповіщення про повітряні тривоги, укриття для населення, плани евакуації з небезпечних зон. Такі заходи фактично реалізують ризик-орієнтований підхід у новому вимірі воєнних небезпек.

Серед принципів забезпечення цивільного захисту виокремлюють ті, що акцентують увагу на роботі з ризиками: принцип попередження (превентивності), принцип допустимого ризику, принцип готовності, принцип стійкості та інші подібні засади. До принципів, класифікованих за ризик-орієнтованим підходом, передусім належать ті, що спрямовані на максимальне зниження ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій та мінімізацію можливих збитків. Так, принцип максимально можливого та економічно обґрунтованого зменшення ризику прямо закріплений у Кодексі цивільного захисту як один з основних (ст. 7). Він означає, що органи державного управління і суб'єкти господарювання повинні вживати всіх розумних заходів для запобігання надзвичайним ситуаціям, але при цьому оцінювати економічні витрати на ці заходи і обирати оптимальні рішення [70]. По суті, цей принцип відображає концепцію прийнятного (допустимого) ризику – тобто рівня небезпеки, який суспільство готове терпіти заради економічної доцільності, за умови реалізації базових заходів безпеки.

Інший важливий принцип цього підходу – принцип своєчасності та оперативності. Він вимагає, щоб усі дії щодо реагування на загрозу

здійснювалися негайно після її виявлення, без зайвої втрати часу. Своєчасне оповіщення, евакуація, мобілізація сил і засобів є критичними для зменшення шкоди, тому принцип випереджаючої реакції виступає наріжним каменем ризик-орієнтованої системи [250]. В умовах воєнних загроз даний принцип державного управління у сфері цивільного захисту набуває ще більшої ваги: раннє попередження про ракетну чи артилерійську атаку дозволяє врятувати життя сотень людей.

Ризик-орієнтоване мислення також привносить у класифікацію принципів такі поняття, як принцип підготовленості та принцип стійкості. Принцип підготовленості означає, що держава повинна систематично навчати населення діям у надзвичайних ситуаціях, проводити тренування і навчання служб, підтримувати матеріальні резерви – тобто бути постійно готовою до реалізації планів реагування. Це профілактичний принцип державного управління, націлений на зниження вразливості суспільства перед загрозами. Принцип стійкості (резилієнтності) передбачає здатність системи витримати удар надзвичайної ситуації, зберігаючи основні функції та швидко відновлюючись після неї. Хоча формально він не прописаний окремим пунктом у законодавстві, його ідея закладена в комплексному підході до керування загрозами та розвитку критичної інфраструктури [240], а також простежується у практиці українських громад, що під час воєнних випробувань демонструють здатність самоорганізації.

Ризик-орієнтований підхід відображається і в організації державного управління у сфері цивільного захисту. В останні роки зроблено кроки до впровадження оцінки ризиків на національному і місцевому рівнях планування заходів цивільного захисту. Приміром, запроваджено методики класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями та характером, створюються «паспорти ризику» для територій – все це є практичним втіленням принципу пріоритетності роботи з ризиком. Крім того, держава переходить від тотального планування заходів безпеки до їх диференціації

залежно від оцінки конкретних ризиків: перевірки підприємств і навчання населення проводяться насамперед там, де ризик вищий.

Слід зазначити, що орієнтація на ризики відповідає і світовим тенденціям: у 2015 році Україна підтримала Рамкову програму ООН зі зниження ризиків лих (Sendai Framework 2015-2030), яка закликає держави впроваджувати системи оцінки загроз, раннього попередження, підвищення обізнаності населення та готовності громад до надзвичайних ситуацій [140]. Ці міжнародні принципи державного управління поступово інтегруються в національну практику цивільного захисту. Відповідно, при класифікації принципів можна виокремити окрему групу принципів керування ризиками, до якої увійдуть згадані засади: превентивність, готовність, пропорційність заходів рівню загрози, наукова обґрунтованість та постійний моніторинг. Принцип наукової обґрунтованості потребує, щоб державно-управлінські рішення базувалися на даних і доказах – наприклад, на результатах моделювання сценаріїв стихійних лих чи техногенних аварій, експертних висновках щодо безпеки об’єктів. Принцип постійного моніторингу, у свою чергу, означає створення та підтримання дієвих систем спостереження за небезпеками (датчиків, мереж сповіщення, аналітичних центрів), які забезпечують завчасне виявлення нових ризиків і дають можливість оперативно реагувати на них. Їх реалізація підсилює проактивну складову цивільного захисту, що особливо актуально на тлі зростання техногенних та природних загроз, а також гібридних викликів цивільному захисту.

Загалом, ризик-орієнтований підхід до класифікації принципів підкреслює переважну увагу до запобігання загрозам. На відміну від традиційного реактивного підходу, де основні зусилля зосереджені на ліквідації наслідків, ризик-менеджмент акцентує принципи передбачення, планування і готовності. Для України, яка прагне інтегруватися в європейський безпековий простір, такий підхід є стратегічно важливим. Він узгоджується з міжнародними рамковими документами у сфері

зменшення ризиків стихійних лих і надзвичайних ситуацій та сприяє більш ефективному використанню ресурсів державного управління у сфері цивільного захисту [149]. Отже, ризик-орієнтований підхід переорієнтовує систему цивільного захисту на проактивну логіку дій: замість чекати на катастрофи і боротися з їх наслідками, держава і суспільство зосереджуються на тому, щоб завчасно виявити небезпеки та запобігти їм або мінімізувати їх вплив.

Функціональний підхід передбачає групування принципів державного управління залежно від основних напрямів і функцій діяльності у сфері цивільного захисту. Іншими словами, принципи співвідносяться з ключовими функціональними підсистемами та етапами циклу керування надзвичайними ситуаціями: запобігання (превенція), готовність, реагування, ліквідація наслідків і відновлення. Кожна з цих функцій висуває свої вимоги до організації роботи, що відображається у відповідних принципах державного управління. На центральному рівні функціональний підхід відображений у створенні окремих функціональних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту для різних сфер – медичного захисту, техногенної і пожежної безпеки, охорони здоров'я, інфраструктури тощо – і кожна з них має свої особливі заходи превенції та реагування [7]. Це означає, що для виконання різних завдань можуть висуватися специфічні засади, але всі вони узгоджуються із загальними принципами системи державного управління.

При функціональному підході принципи державного управління доцільно умовно розподілити на кілька груп за фазами діяльності:

Принципи превентивної діяльності – ті, що спрямовані на недопущення виникнення надзвичайних ситуацій. Сюди відносяться принципи аналізу і зменшення ризиків, планомірної профілактики небезпек, державного нагляду за потенційно небезпечними об'єктами, контролю за дотриманням техногенної та пожежної безпеки на підприємствах, інформування про загрози, державний нагляд за

потенційно небезпечними об’єктами та контроль дотримання техногенної і пожежної безпеки [100]. Реалізація цих заходів підкріплена принципом превентивності: легше запобігти катастрофі, ніж ліквідувати її наслідки, тому держава наділена повноваженнями завчасно виявляти ризики і усувати їх.

Принципи готовності та навчання – регулюють функцію підготовки системи державного управління до можливих надзвичайних ситуацій. Це принцип постійної готовності сил і засобів, регулярності навчань та тренувань (наприклад, щорічне проведення навчальних заходів із цивільного захисту на рівні обласних та районних адміністрацій), накопичення матеріально-технічних резервів, створення сучасної системи оповіщення (сирени, інформаційні повідомлення) [25]. Зазначені принципи покликані підтримувати високий рівень готовності: превентивні навчання громадян, тренування рятувальників, резерви пального і продовольства – усе це є втіленням принципу завчасної підготовки до можливих надзвичайних ситуацій.

Принципи реагування на надзвичайну ситуацію – це засади державного управління, що діють безпосередньо під час ліквідації надзвичайних ситуацій. До них належать принцип єдиноначальності (створення єдиного штабу керівництва рятувальними роботами, спеціальних комісій з ліквідації надзвичайної ситуації), принцип концентрації сил на найнебезпечніших напрямках (принцип основної ланки), принцип взаємодії та координації між усіма службами, принцип виправданого ризику для рятувальників тощо.

Кодекс Цивільного захисту визначає, що державне управління у сфері цивільного захисту здійснюється централізовано, на основі підпорядкованості, статутної дисципліни та єдиноначальності. Це закладає фундамент реагувальної фази: в умовах надзвичайної ситуації необхідна чітка вертикаль державного управління і персональна відповідальність керівників за прийняття ризикованих рішень, коли це потрібно для

порятунку людей [337]. Практичним прикладом реалізації цих принципів стала масова евакуація населення з прифронтових регіонів у 2022 році: дотримання принципу єдиноначальності (створення єдиного центру керівництва евакуацією), принципу координації (взаємодія між військовими адміністраціями, транспортними службами, поліцією, службами медицини катастроф, волонтерами) та оперативності дозволило перевезти десятки тисяч людей у безпечні райони організовано і з мінімальними втратами. Це підтвердило критичну важливість функціональних принципів реагування на практиці.

Принципи відновлення і підтримання стійкості – стосуються завершальної фази державного управління у сфері цивільного захисту, коли усуваються наслідки надзвичайних ситуацій і відновлюється нормальна життєдіяльність. Тут важливі принципи справедливості (пріоритет надання допомоги найбільш постраждалим громадам та людям), раціонального використання ресурсів у відбудові, прозорості у розподілі гуманітарної допомоги і коштів, а також принцип «стійкого відновлення» – врахування у відбудові потреб підвищення стійкості на майбутнє [207]. Наприклад, під час ліквідації наслідків повені чи обстрілів держава повинна першочергово відбудовувати критичну інфраструктуру саме в найбільш постраждалих районах, що є реалізацією принципу пріоритетності допомоги. Принцип прозорості у контексті відновлення гарантує чесний розподіл ресурсів та сприяє підзвітності влади, що підвищує довіру населення і донорів до процесу відбудови.

Функціональний підхід тісно переплітається із системним і ризик-орієнтованим: по суті, він конкретизує принципи під кожну функцію державного управління. Його цінність у тому, що він дозволяє практично перевірити, чи охоплені належними принципами всі етапи роботи системи державного управління у сфері цивільного захисту. Наприклад, чи існують чіткі керівні настанови для етапу превенції (такі, як превентивність, нормативність безпекових стандартів), для етапу реагування

(оперативність, єдиноначальність, професіоналізм), і для етапу відновлення (адресність допомоги, прозорість використання коштів). У разі виявлення «прогалин» у принципах на якійсь фазі можна запропонувати доповнення до нормативної бази. Для сучасної України функціональний підхід має прикладне значення ще й у зв'язку з децентралізацією. Передача значних повноважень на місцевий рівень означає, що громади мусять виконувати весь спектр функцій цивільного захисту – від превенції до реагування – на своїй території. Отже, принципи державного управління, що регламентують ці функції, повинні бути зрозумілими і застосовними на місцевому рівні. Методичні рекомендації ДСНС для органів місцевої влади наголошують на дотриманні єдиних підходів у плануванні заходів цивільного захисту, що відображає єдність принципів на всіх рівнях державного управління і місцевого самоврядування [34; 258]. Це забезпечує узгодженість дій різних ланок під час виконання кожної функції – чи то оцінка ризиків у громаді, чи проведення евакуації, чи розподіл допомоги постраждалим. Функціональний підхід таким чином робить акцент на практичній реалізації принципів державного управління на кожному етапі та в кожному сегменті системи цивільного захисту: успішність протидії надзвичайній ситуації залежить від того, наскільки злагоджено і принципово вірно виконані всі функції – від попередження до відновлення.

Таблиця 2.1

Фаза діяльності	**Сутність**	**Основні принципи**
Превентивна діяльність	Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій шляхом виявлення та усунення ризиків	Превентивність; аналіз і зменшення ризиків; державний нагляд за потенційно небезпечними об'єктами; контроль дотримання техногенної та пожежної безпеки;

Фаза діяльності	Сутність	Основні принципи
		інформування населення
Готовність і навчання	Підтримання постійної готовності сил і засобів, накопичення резервів, підготовка населення та служб	Постійна готовність; регулярність навчань і тренувань; створення систем оповіщення; завчасне накопичення матеріально-технічних ресурсів
Реагування	Організація дій у момент виникнення надзвичайної ситуації для порятунку людей та локалізації наслідків	Єдиноначальність; принцип основної ланки (концентрація сил); взаємодія та координація між службами; виправданий ризик рятувальників; оперативність
Відновлення і стійкість	Усунення наслідків надзвичайних ситуацій, відбудова та забезпечення стійкості на майбутнє	Принцип справедливості (пріоритет допомоги найбільш постраждалим); прозорість і підзвітність; раціональне використання ресурсів; принцип стійкого відновлення

Розроблено автором на основі вивчення інформаційно-аналітичних джерел інформації [34; 71; 135; 147; 258].

Правовий підхід акцентує аналіз принципів державного управління у сфері цивільного захисту через призму їхнього нормативно-правового закріплення та місця в системі права. Цей підхід спирається на напрацювання теорії права щодо природи та класифікації правових принципів [71; 147]. З точки зору юриспруденції, принципи – це імперативні вихідні положення, що мають найвищу нормативну силу і спрямовують розвиток законодавства та правозастосування [135]. У

державному управління у сфері цивільного захисту правовий підхід означає виокремлення принципів, які отримали офіційне закріплення в законах та підзаконних актах, а також оцінку їх відповідності конституційним засадам і нормам міжнародного права.

На практиці такий підхід проявляється у тому, що аналізуються саме юридичні принципи цивільного захисту – тобто формулювання, наявні у нормативних документах, і їх юридична сила. Як вже зазначалося, стаття 7 Кодексу цивільного захисту України містить перелік з дев'яти основних принципів забезпечення цивільного захисту [70]. До них, зокрема, належать: гарантування державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності [75], а також виконання у воєнний час норм міжнародного гуманітарного права, навіть в умовах війни заходи мають здійснюватися з дотриманням гуманітарних норм; комплексний підхід до вирішення завдань цивільного захисту; пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян; максимально можливе, економічно обґрунтоване зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій; централізація державного управління, єдиноначальність, підпорядкованість, статутна дисципліна Оперативно-рятувальної служби та інших аварійно-рятувальних формувань; гласність, прозорість, вільне отримання та поширення інформації про стан цивільного захисту (за винятком обмежень, встановлених законом); добровільність – у разі залучення громадян до заходів, пов'язаних з ризиком для їх життя і здоров'я; відповідальність посадових осіб органів державного управління за дотримання вимог законодавства у сфері цивільного захисту; виправданий ризик та відповідальність керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Всі ці положення мають нормативно-правове значення – вони спрямовують подальшу деталізацію законодавства (через підзаконні акти, інструкції, стандарти), а також служать критерієм правомірності дій

посадовців у сфері цивільного захисту. Наприклад, принцип законності вимагає, щоб будь-які надзвичайні заходи (евакуація, реквізиція майна, залучення населення до ліквідації наслідків тощо) здійснювалися виключно в межах повноважень і процедур, передбачених законом; інакше відповідальні особи підлягають юридичній відповідальності [70]. Таким чином держава гарантує, що навіть у кризових умовах не порушуються основоположні права громадян. З іншого боку, у період воєнного стану принцип гласності зазнає певних обмежень (деякі відомості про небезпеки чи плани можуть не оприлюднюватися з міркувань безпеки), проте у довгостроковій перспективі відкритість і підзвітність залишаються необхідними для громадської довіри. У цілому ж визнання всіх зазначених принципів на рівні закону підкреслює, що держава бере на себе чіткі зобов'язання щодо їх дотримання.

Правовий підхід до класифікації може групувати принципи за джерелами права та юридичною природою. Зокрема, виділяють конституційні принципи, які випливають з норм Конституції України та визначають засади державної політики у сфері безпеки – наприклад, обов'язок держави забезпечувати захист населення і територій; галузеві принципи, закріплені у галузевому законодавстві – у нашому випадку, в Кодексі та пов'язаних законах і постановах Кабінету Міністрів; та міжгалузеві принципи, спільні для кількох галузей, наприклад, принцип пропорційності чи принцип верховенства права, що є важливими і в адміністративному праві, і у сфері цивільного захисту [72]. Така класифікація подібна до згаданого системного поділу, але робить акцент саме на нормативному рівні: які принципи записані в законах загальної дії, які – у спеціалізованих актах з питань цивільного захисту, а які випливають з норм міжнародного права, імплементованих у національне законодавство (положення міжнародного гуманітарного права щодо захисту цивільного населення під час війни, які прямо згадуються серед принципів у ст. 7 Кодексу).

Окремо правовий підхід дозволяє оцінити повноту і узгодженість нормативної бази та принципів державного управління. Дослідники можуть ставити питання: чи всі необхідні принципи відображені у законодавстві, чи немає колізій між ними? У наукових публікаціях висловлювалася думка про доцільність доповнення переліку принципів державного управління у сфері цивільного захисту такими сучасними засадами, як принцип всебічної охорони населення (забезпечення захисту всіх категорій населення, включно з вразливими групами, за будь-яких умов), принцип пропорційності заходів (щоб заходи безпеки відповідали рівню загрози і не були надмірними) та принцип інтеграції ресурсів (скоординоване використання можливостей різних органів і служб для реагування на надзвичайні ситуації) [121]. Ці пропозиції мотивовані прагненням наблизити українську систему державного управління у сфері цивільного захисту до європейських стандартів та передової практики і врахувати нові умови (масштабні переміщення населення, необхідність координувати державні і волонтерські ресурси тощо). Таким чином, правовий підхід фокусується на тому, щоб система принципів була належним чином інституціоналізована – від конституційного рівня до відомчих нормативів – і щоб кожен принцип мав чіткий правовий статус та механізм реалізації. Важливо, що правове закріплення принципів державного управління у сфері цивільного захисту робить їх обов’язковими для виконання: принцип, виражений у нормі закону або підзаконного акта, стає критерієм законності дій і може бути підставою для притягнення до відповідальності посадових осіб у разі порушення. Таким чином, правовий підхід гарантує, що принципи не лишаються декларативними гаслами, а реально впливають на поведінку суб’єктів цивільного захисту і формують практику державного управління.

Цільовий підхід (його також називають цільово-орієнтованим) передбачає класифікацію принципів державного управління у сфері цивільного захисту залежно від того, на досягнення яких стратегічних

цілей спрямований кожен з них. В основі цього підходу лежить концепція державного управління за цілями: спочатку визначаються ключові цілі цивільного захисту, а відтак виділяються принципи, дотримання яких забезпечує реалізацію цих цілей найбільш повно і ефективно.

Стратегічні цілі цивільного захисту України в сучасних умовах можна окреслити як: 1) максимальний захист життя і здоров'я людей; 2) мінімізація матеріальних втрат та шкоди довкіллю; 3) підтримання безперервного функціонування критично важливої інфраструктури та основних суспільних процесів навіть у кризових умовах; 4) якнайшвидша ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій та відновлення нормальної життєдіяльності; 5) підвищення загальної стійкості (резилієнтності) суспільства до майбутніх загроз. Відповідно до кожної з цих цілей можна згрупувати і принципи державного управління.

Першою і найважливішою метою є збереження життя і здоров'я населення. До принципів державного управління у сфері цивільного захисту, що безпосередньо працюють на цю мету, належать принцип гуманізму та пріоритету людини. В Кодексі він проявлений як принцип пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя і збереження здоров'я громадян. Також сюди відноситься принцип всебічного захисту населення – ідея про те, що захист має бути забезпечений усім, незалежно від місця проживання, соціального статусу, віку чи інших ознак. Цей принцип ще не закріплений прямо в законодавстві, але пропонується науковцями як доповнення до переліку базових засад. Він визначає основу для комплексного захисту всіх категорій населення в умовах надзвичайних ситуацій та рівний доступ до захисних заходів і послуг для кожного. Принцип добровільності участі громадян у ризикованих заходах (наприклад, залучення добровольців до рятувальних робіт) теж пов'язаний з ціллю збереження життя: держава не має права примусово наражати людей на небезпеку, окрім виконання прямих службових обов'язків, тому

захист життя починається з поваги до свободи людини обирати, чи брати участь у потенційно небезпечній діяльності.

Друга мета – мінімізація матеріальних втрат та шкоди довкіллю – реалізується через принципи раціональності та обґрунтованості заходів. Уже згаданий принцип економічної обґрунтованості ризико-знижувальних заходів спрямований на оптимальне досягнення цієї мети: ресурси мають витрачатися так, щоб максимальне зменшити можливі збитки, але без невиправданого перевитрачання. Принцип комплексності також працює на цю мету, адже інтегрований підхід дозволяє врахувати всі аспекти – і людські, і матеріальні, і екологічні – тим самим зменшуючи сумарні втрати від надзвичайної ситуації. Сюди можна віднести і принцип екологічної безпеки, хоча він більше належить до суміжної екологічної політики: у контексті цивільного захисту він означає, що при плануванні заходів захисту повинні враховуватися потенційні впливи на довкілля, щоб не допустити вторинної шкоди (наприклад, затоплення хімічних відходів під час гасіння пожежі може спричинити екологічну катастрофу) [188]. Отже, виконання цілей матеріального та екологічного захисту залежить від дотримання принципів обґрунтованості, балансу інтересів безпеки і економіки, а також комплексного бачення наслідків кожного рішення.

Третя мета – забезпечення безперервного функціонування критичних служб та інфраструктури – знаходить відображення у принципах безперервності, взаємодії та субсидіарності. Йдеться про те, що навіть у кризових умовах повинні продовжувати діяти системи зв’язку, енергопостачання, охорони здоров’я, державного управління. Принцип безперервності державного управління вимагає заздалегідь передбачити резервні схеми роботи – дублюючі центри державного управління, запасні канали зв’язку, аварійні джерела енергії, щоб навіть при виході з ладу основних вузлів система продовжувала функціонувати.

Принцип взаємної підтримки (солідарності) означає, що у разі надзвичайної ситуації різні регіони і відомства повинні допомагати одне

одному ресурсами і фахівцями: це, зокрема, реалізовано через механізм міжрегіонального маневру силами ДСНС та міжнародну допомогу (в рамках механізму цивільного захисту ЄС). Принцип субсидіарності (хоч і не згадується прямо в законодавстві) передбачає, що вирішення проблем здійснюється на найнижчому рівні, спроможному їх вирішити: це значить, що громади мають власні місцеві служби цивільного захисту, але якщо вони вичерпали можливості, на допомогу приходять обласні чи центральні ресурси.

Реалізація цих принципів державного управління дозволяє підтримати життєво важливі функції країни навіть під час катастроф. Практичним проявом цієї цілі стало те, як під час масованих обстрілів енергетичної інфраструктури у 2022-2023 рр. були оперативно задіяні генератори для критичних об’єктів, створені «Пункти незламності» для забезпечення населення електрикою і зв’язком – усе це базувалося на засадах безперервності надання базових послуг і солідарної допомоги.

Четверта мета – швидке відновлення після надзвичайних ситуацій – забезпечується принципами адресності, справедливості та прозорості. Принцип адресності означає, що допомога та ресурси мають спрямовуватися конкретно тим людям і громадам, які найбільше постраждали, і відповідати їх реальним потребам. Він випливає із загальноправового принципу справедливості: органи державного управління повинні піклуватися насамперед про найуразливіших. Принцип справедливості вимагає не лише чесного розподілу допомоги, але й притягнення до відповідальності винних у завданні шкоди – це теж частина відновлення справедливого порядку після надзвичайних ситуацій. Принцип прозорості у відновленні гарантує, що суспільство поінформоване про плани, обсяги виділених коштів, підрядників робіт тощо – таким чином запобігається корупція, а відбудова йде швидше завдяки громадському контролю. Ці принципи надзвичайно актуальні нині, коли масштаб руйнувань від воєнних дій вимагає залучення великих

ресурсів: суспільство та міжнародні партнери очікують, що їх використають ефективно і за призначенням.

П’ята мета – підвищення стійкості суспільства до майбутніх загроз – формує категорію принципів державного управління довгострокового, стратегічного характеру. Сюди можна віднести принцип інноваційності (постійне впровадження нових технологій захисту та управління, навчання з урахуванням нових типів загроз), принцип партисипативності (залучення громадськості до планування та реалізації заходів цивільного захисту, підтримка волонтерських ініціатив), принцип розвитку культури безпеки (просвіта населення щодо поведінки в надзвичайних ситуаціях, щоб кожен громадянин знав базові правила і міг допомогти собі та іншим). В умовах війни стало очевидно, наскільки важливо розвивати загальну готовність і самоврядність громад до будь-яких випробувань: населення, навчене діяти при обстрілах, добровільні пожежні й рятувальні дружини у громадах, мережеві ініціативи з допомоги – все це елементи підвищення стійкості, що повинні інтегруватися у майбутньому розвитку системи. Цільовий підхід дозволяє гнучко реагувати на зміну пріоритетів: у мирний час більший акцент робиться на превенції та підготовці, у воєнний – на порятунку життя і підтриманні критичних функцій держави. Проте всі зазначені цілі залишаються важливими завжди, тому система принципів державного управління у сфері цивільного захисту має збалансовано охоплювати їх, не допускаючи занедбання одних цілей за рахунок інших.

Цільовий підхід є корисним, оскільки він зв’язує кожен принцип державного управління з кінцевим результатом, на який орієнтується система. Це допомагає пріоритезувати принципи при реформуванні чи реалізації конкретних програм: якщо якась ціль набуває особливої актуальності (скажімо, захист населення під час воєнних дій), то і принципи, що їй слугують (пріоритет порятунку життя, взаємодопомога, стійкість інфраструктури), стають визначальними при плануванні заходів. Врахування цільового виміру дозволяє гнучко реагувати на зміну

пріоритетів: у мирний час можливо більший акцент на превенції та підготовці, у воєнний – на порятунку життя і підтриманні критичних функцій. Але у будь-якому випадку усі цілі мають бути збалансовані, і система принципів повинна узгоджено їх відображати, не дозволяючи ігнорувати одні цінності заради інших.

Проведений аналіз показує, що класифікація принципів державного управління при забезпеченні цивільного захисту є багатовимірним завданням, для вирішення якого доцільно застосовувати комплекс методологічних підходів. Системний підхід дозволяє впорядкувати принципи за рівнями їх дії – від загальних засад державної політики безпеки до спеціальних правил оперативного реагування – і тим самим забезпечує цілісність та несуперечність системи принципів державного управління. Ризик-орієнтований підхід фокусує увагу на принципах, пов’язаних із запобіганням та мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій, що відповідає сучасним пріоритетам розвитку цивільного захисту в Україні. Функціональний підхід ув’язує принципи з основними стадіями державного управління у сфері цивільного захисту під час надзвичайних ситуацій і дозволяє охопити всі аспекти діяльності – від превенції до відновлення – належними керівними ідеями. Правовий підхід забезпечує аналіз нормативно-правового закріплення принципів та їхньої відповідності верховенству права та міжнародним стандартам, що висвітлює можливі прогалини і потребу в оновленні законодавства. Цільовий підхід дає змогу оцінити, наскільки існуючі принципи державного управління сприяють досягненню стратегічних цілей цивільного захисту, та визначити, які з них потребують посиленої уваги за нинішніх умов.

В умовах децентралізації, воєнного стану та інтеграції до європейського простору безпеки українська система цивільного захисту потребує гнучкого й водночас надійного керування на основі сучасних принципів державного управління. Сучасна класифікація принципів за

різними підходами має як теоретичне, так і практичне значення: вона допомагає розробникам політики й керівникам на місцях усвідомити пріоритети, уникнути однобічності та врахувати всі необхідні аспекти. Інтеграція різних методологічних підходів дозволяє сформувати збалансовану систему принципів державного управління, яка охоплює фундаментальні цінності і специфічні потреби оперативного державного управління. Така система принципів державного управління служитиме надійним каркасом для подальшого розвитку нормативно-правового забезпечення цивільного захисту і практичної діяльності у цій сфері, підвищуючи її ефективність і стійкість перед сучасними викликами.

Висновки до другого розділу

1. Акцентовано увагу на складній суб’єктно-об’єктній природі державного управління у сфері цивільного захисту України, яка поєднує багаторівневу систему органів державної влади, місцевого самоврядування, спеціально уповноважених служб, суб’єктів господарювання, операторів критичної інфраструктури, інститутів громадянського суспільства та освітньо-наукових установ із широким колом об’єктів управлінського впливу. До таких об’єктів належать населення, територіальні громади, вразливі категорії осіб, критична інфраструктура, потенційно небезпечні об’єкти, системи оповіщення, захисні споруди, матеріальні резерви, природне середовище, а також процеси попередження, готовності, реагування і відновлення.

2. Доведено, що суб’єктний склад державного управління у сфері цивільного захисту України формується на основі поєднання централізованого стратегічного керівництва та децентралізованого виконання завдань. Центральне місце в цій системі посідають Кабінет Міністрів України як суб’єкт загального керівництва, Державна служба

України з надзвичайних ситуацій як ключовий орган операційної реалізації державної політики, а також центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, які утворюють функціональні підсистеми ЄДСЦЗ у сферах охорони здоров'я, енергетики, довкілля, інфраструктури, цифрової трансформації, оборони, транспорту та житлово-комунального господарства. Водночас, обґрунтовано, що ефективність цієї архітектури залежить не лише від формального закріплення повноважень, а й від реальної здатності суб'єктів координувати рішення, обмінюватися даними, спільно планувати ресурси, проводити навчання і діяти в умовах надзвичайних, воєнних та гібридних загроз.

3. Встановлено, що місцевий рівень у системі цивільного захисту набуває особливої ваги внаслідок децентралізації, воєнних викликів і посилення ролі територіальних громад як первинного простору безпеки життєдіяльності. Обласні, районні державні адміністрації, військові адміністрації в умовах особливого періоду, органи місцевого самоврядування, комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, комунальні аварійно-рятувальні служби і місцеві добровольчі формування забезпечують безпосередню організацію оповіщення, евакуації, утримання укриттів, формування матеріальних резервів, функціонування пунктів допомоги, підтримання життєво важливих послуг і кризової комунікації з населенням. Разом із тим, аналіз засвідчив наявність суттєвої асиметрії спроможності громад, що проявляється у нерівномірності фінансування, нестачі підготовлених кадрів, різному стані укриттів, локальних систем оповіщення, резервів і комунальних служб. Отже, розвиток державного управління у сфері цивільного захисту має передбачати не лише передачу повноважень на місця, а й створення механізмів ресурсного вирівнювання, міжмуніципального співробітництва, методичної підтримки, цифрового супроводу та професіоналізації місцевих управлінських ланок.

4. Обґрунтовано, що оператори критичної інфраструктури, суб’єкти господарювання, волонтерські організації, добровольчі рятувальні формування, гуманітарні структури, заклади освіти, наукові установи та засоби масової інформації є важливими учасниками сучасної системи цивільного захисту, хоча їхня суб’єктність має різний правовий і функціональний характер. Оператори критичних послуг уже не можуть розглядатися лише як об’єкти державного нагляду, оскільки від їхньої готовності підтримувати енергопостачання, водопостачання, транспорт, зв’язок, медичні, цифрові та логістичні сервіси залежить реальна життєстійкість громад і держави. Інститути громадянського суспільства посилюють систему у фазах реагування і відновлення, забезпечуючи адресну допомогу, комунікацію з вразливими групами, логістику, громадський контроль і соціальну довіру. Освітньо-науковий сектор, у свою чергу, формує кадрову, методичну та аналітичну основу системи цивільного захисту, що особливо важливо в умовах переходу до ризик-орієнтованого, цифровізованого та доказового управління.

5. Доведено, що об’єктний склад державного управління у сфері цивільного захисту не обмежується матеріальними об’єктами, спорудами, технічними системами чи територіями, а охоплює також управлінські процеси, спроможності, взаємозалежності та показники стійкості. Важливим результатом аналізу є виокремлення статичних об’єктів, до яких належать населення, укриття, резерви, інфраструктура, потенційно небезпечні об’єкти, системи оповіщення та природне середовище, і динамічних об’єктів, пов’язаних із процесами попередження, готовності, реагування та відновлення. Дана подвійність має принципове значення для оцінювання ефективності державного управління, оскільки неможливо обмежуватися лише обліком кількості укриттів, техніки чи резервів. Натомість, необхідно вимірювати час оповіщення, швидкість прибуття сил реагування, рівень охоплення населення навчанням, здатність підтримувати критичні послуги, тривалість відновлення та спроможність

системи працювати в умовах каскадних відмов. Відтак, доцільним є запровадження прозорої системи метрик стійкості, яка поєднуватиме індикатори готовності, спроможності та результативності на центральному, регіональному, місцевому й об’єктовому рівнях.

6. Визначено, що координаційно-управлінський зв’язок між суб’єктами та об’єктами цивільного захисту забезпечується системою планів, процедур, стандартів, паспортів ризиків, програм навчання, протоколів взаємодії, матеріальних резервів, механізмів оповіщення, ситуаційних центрів, міжвідомчого обміну даними і спільних тренувань. Водночас, ефективність цих інструментів залежить від їхньої актуальності, реалістичності, практичного відпрацювання та здатності враховувати конкретний профіль ризиків території чи об’єкта. Обґрунтовано необхідність переходу від формально-документального планування до сценарного й ризик-орієнтованого управління, коли плани реагування не лише існують як нормативна вимога, а регулярно перевіряються під час командно-штабних навчань, оновлюються за результатами аудиту спроможностей і коригуються відповідно до змін у загрозах, інфраструктурі, демографії та ресурсах.

7. Запропоновано класифікацію принципів державного управління у сфері цивільного захисту. До загальносистемних, або стратегічних, принципів належать гарантування державою права людини на захист життя, здоров’я і майна, верховенство права, законність, гуманізм, демократизм, гласність, прозорість, системність, комплексність і підзвітність. Спеціальні принципи, властиві саме сфері цивільного захисту, охоплюють пріоритетність порятунку життя людей, превентивність, готовність, єдиноначальність у керівництві силами, достатність ресурсів, безперервність управління, гнучкість реагування, наявність зворотного зв’язку, міжвідомчу координацію і територіально-функціональну організацію. Суттєвим є те, що сучасна система цивільного захисту України поступово відходить від командно-адміністративної логіки

цивільної оборони радянського типу й утверджується як система демократичного, правового і гуманітарно орієнтованого управління безпекою.

8. Встановлено, що головними проблемами сучасної системи державного управління у сфері цивільного захисту залишаються фрагментація нормативного регулювання, дублювання і розмитість повноважень між окремими суб'єктами, недостатність фінансового та матеріально-технічного забезпечення окремих ланок, нерівномірна спроможність територіальних громад, обмежена інтегрованість інформаційних платформ, недостатній рівень обміну даними з приватними операторами критичної інфраструктури, а також кадрові й освітні виклики. Дані проблеми знижують якість зв'язку між суб'єктами і об'єктами управління, ускладнюють своєчасне прийняття рішень, послаблюють ситуаційну обізнаність і обмежують можливості для превентивного впливу на ризики. Особливої актуальності набуває цифровізація цивільного захисту, зокрема створення інтегрованих геоінформаційних платформ, публічних панелей для громад, захищених каналів міжвідомчого обміну даними, резервних систем зв'язку, а також єдиних підходів до класифікації подій, ресурсів, об'єктів і вразливостей. Без такої цифрової та аналітичної основи цивільний захист не може повною мірою відповідати сучасним вимогам оперативності, прозорості, стійкості та європейської сумісності.

9. Доведено, що європейська інтеграція виступає не зовнішнім додатком до національної системи цивільного захисту, а ключовим чинником її інституційної, методологічної та операційної модернізації. Євроінтеграційна логіка вимагає уточнення ролей і відповідальності суб'єктів, гармонізації стандартів оцінювання ризиків, розвитку систем раннього попередження, уніфікації навчання і сертифікації персоналу, посилення прозорості державного управління, захисту критичної інфраструктури, кіберфізичної стійкості, цивільно-військової координації та взаємодії з приватним і громадським секторами. Водночас, адаптація до

європейських стандартів не означає механічного копіювання іноземних моделей, а передбачає їх змістовне впровадження з урахуванням українських умов воєнного стану, децентралізації, територіальної неоднорідності, високого рівня загроз для критичної інфраструктури та потреби у швидкому відновленні. Отже, подальший розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України має ґрунтуватися на поєднанні сильної національної координації, спроможних місцевих ланок, партнерства з приватним і громадським секторами, цифрової аналітики, ризик-орієнтованого планування та системної гармонізації з європейськими підходами до безпеки, стійкості й захисту населення.

РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ.

3.1 Сучасні виклики на державно-управлінському рівні у сфері цивільного захисту Україні.

Сучасний стан розвитку сфери цивільного захисту України позначений надвисокою щільністю загроз, що накладаються одна на одну і створюють ефект довготривалого кризового фону для державного управління, у межах якого необхідно одночасно забезпечувати здатність органів державного управління прогнозувати ризики, попереджати їх реалізацію, організовувати реагування, підтримувати безперервність критичних послуг і координувати відновлення соціально-економічних функцій територій. Сукупність викликів охоплює наслідки воєнних дій, техногенні інциденти на об’єктах підвищеної небезпеки, переривання ланцюгів постачання, ураження енергетичної інфраструктури, кібератаки на системи державного управління і зв’язку, довготривалі переміщення населення, екологічні ризики та деградацію місцевих ресурсів, що ускладнює реалізацію превентивних заходів і зменшує простір для швидких організаційних маневрів [205].

На цьому тлі ключовою державно-управлінською проблемою постає структурна невідповідність між традиційними інструментами, які формувалися для розв’язання коротких за тривалістю надзвичайних подій, і реальністю затяжних багатофакторних криз, що потребують інституційної гнучкості, ресурсної стійкості та багаторівневої координації. Регуляторні рамки, побудовані на ідеї переліку стандартизованих заходів, потребують перезавантаження у бік ризик-орієнтованого державного управління, де пріоритетом стає диференціація зусиль відповідно до

профілів небезпек, вразливості територій і здатності місцевих систем підтримувати критичні функції в умовах тиску [102]. Внутрішнім виміром виклику виступає асиметрія спроможностей між територіальними громадами і секторами, оскільки децентралізація інтегрувала на місцевий рівень повноваження, які не завжди були забезпечені кадровими, технічними та фінансовими умовами їх якісної реалізації, що породжує нерівномірність базового рівня безпеки. Паралельний зовнішній вимір пов’язаний із необхідністю синхронізувати національні практики з європейською системою цивільного захисту, де домінують превенція, взаємодопомога та спільні стандарти сумісності, що вимагає гармонізації правових норм, процедур і цифрових платформ обміну даними.

Воєнні дії радикально змінили логіку функціонування державного управління у сфері цивільного захисту, адже календар надзвичайних подій став непередбачуваним за частотою і масштабом, а географія загроз охопила практично всю територію країни з різним ступенем інтенсивності, що змусило керівні особи органів державного управління підтримувати постійну готовність у режимі підвищеної напруги. Комплекс ризиків включає масовані ракетні та дронові атаки на міста і критичну інфраструктуру, що породжують довгі каскади вторинних надзвичайних ситуацій у житлово-комунальному секторі, транспорті, охороні здоров’я та системах освіти, які одночасно потребують аварійно-рятувальних робіт, життє-забезпечення, евакуації вразливих груп і оперативного інформаційного супроводу [36].

Державно-управлінські центри змушені інтегрувати дані з різнорідних джерел у режимі реального часу, щоб забезпечити швидке прийняття рішень щодо локалізації наслідків застосування удосконаленої зброї та мінімізувати соціальні втрати. Однак вузькі місця комунікацій і різний рівень цифрової зрілості підрозділів уповільнюють зворотний зв’язок, що критично впливає на координацію між органами державного управління та органами місцевого самоврядування. Одночасно

загострилася проблема фізичної доступності та придатності фонду захисних споруд, оскільки історично сформований резерв не відповідає сучасним вимогам за станом інженерних систем, доступністю для людей з інвалідністю, автономністю перебування та наявністю мінімальних запасів, що потребує переоцінки підходів до планування та утримання укриттів на державному і місцевому рівнях. Відтак назріває державно-управлінський зсув від локального ремонтного підходу до багаторічної програми модернізації з уніфікованими вимогами, відкритими реєстрами, незалежним аудитом, типовими технічними рішеннями і чітким розподілом відповідальності за утримання з фіксацією джерел фінансування і стандартів звітування. Поточна обстановка також виявила слабкі місця у взаємодії між державними і приватними операторами критичної інфраструктури, коли відновлення електроенергетики, тепло та водо-постачання залежить від синхронних дій багатьох суб'єктів, які мають відмінний регуляторний статус і різні внутрішні процедури безпеки, а це означає, що система державного управління має забезпечити спільні протоколи реагування, обміну даними і пріоритизації відновлення вразливих об'єктів.

Сутнісним викликом є перехід від реактивної логіки до повномасштабного ризик-орієнтованого державного управління, у якому планування заходів, фінансування, нагляд і звітність вибудовуються навколо інтегрованих оцінок ризиків, що враховують ймовірність події, масштаб можливих наслідків, часовий профіль впливу та стійкість систем, які зазнають тиску. Європейська рамка цивільного захисту та міжнародні стандарти катастрофічної стійкості акцентують необхідність переходу до моделі, в якій превентивні інвестиції в мікс інженерних, організаційних і цифрових рішень розглядаються як базова функція органів державного управління, а не факультативне доповнення до реагування, що вимагає відповідної переформатизації бюджетних програм, перегляду показників ефективності і аудиту політик [165].

В умовах обмеженого ресурсу особливого значення набуває державне регулювання нагляду за високоризиковими видами діяльності на основі профілю ризику, коли частота і глибина інспекцій визначається ступенем небезпеки, історією інцидентів, ступенем критичності для життєзабезпечення населення і рівнем внутрішніх систем контролю у суб'єктів господарювання, що дозволяє зосередити увагу на ключових вузлах безпеки та зменшити адміністративне навантаження там, де ризик є низьким. Ризик-орієнтована логіка потребує також оновлення нормотворчої техніки, оскільки застарілі обов'язкові вимоги, які не відповідають технічному прогресу, знижують ефективність і стимулюють формальний підхід, тоді як сучасні стандарти мають бути технологічно нейтральними, результат-орієнтованими, вимірними та такими, що допускають кілька рівноцінних способів досягнення цільових показників безпеки. Для державно-управлінської системи це означає необхідність створення постійно діючих механізмів оновлення підзаконної бази, інституційної експертизи і системи зовнішніх консультацій з науковими установами та професійними асоціаціями, щоб регуляція не відставала від ризиків і технологій. Водночас впровадження ризик-орієнтованого підходу неможливе без якісних даних, отже формування державних реєстрів, інвентаризація небезпечних об'єктів, геоінформаційні платформи аналізу вразливості, відкриті карти укриттів і пожежно-рятувальної інфраструктури мають стати обов'язковими інструментами органів державного управління на всіх рівнях.

Децентралізація влади змінила топологію цивільного захисту, оскільки базові повноваження з планування, утримання захисних споруд, підготовки населення, створення місцевих рятувальних формувань, організації оповіщення та евакуації перейшли до територіальних громад, що вимагає не лише формального закріплення компетенцій, а і створення сталої інституційної спроможності на місцях. На практиці значна частина громад успадкувала інфраструктуру, що не відповідає сучасним вимогам,

кадровий дефіцит у підрозділах, які відповідають за практичний цивільний захист, та обмежені бюджети розвитку, через що превентивні інвестиції поступаються поточним видаткам, а місцеві програми часто мають короткий горизонт і не закладають багаторічного циклу модернізації [174].

Розбудова повноцінних територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту потребує типових організаційних рішень, зокрема створення при виконавчих органах рад профільних структурних підрозділів із чіткими положеннями, функціоналом і мінімально необхідною чисельністю фахівців, що дасть можливість стандартизувати державно-управлінський контур і продуктивно взаємодіяти з обласними та національними органами державного управління. Ключовим викликом залишається формування місцевих сил цивільного захисту, насамперед комунальних і добровільних пожежно-рятувальних формувань, які здатні забезпечити перший інтервал реагування до прибуття державних підрозділів, для чого потрібні прості процедури створення, гарантовані джерела фінансування, доступні програми підготовки і централізоване постачання базового оснащення.

Система міжмуніципальної співпраці, що дозволяє сусіднім громадам об’єднувати ресурси й утримувати спільні підрозділи або спеціалізовані команди, є дієвим інструментом для подолання масштабної нерівності спроможностей, однак потребує методичних рекомендацій, типової договірної бази та механізмів чесного розподілу витрат і вигод. Не менш важливим завданням є вбудовування цивільного захисту у просторово-містобудівне планування на рівні громад, щоб нове будівництво та реконструкції передбачали правильну інтеграцію укриттів, стійких інженерних мереж і маршрутів евакуації, що у перспективі знижує витрати на аварійне реагування і скорочує людські втрати.

Окремий пласт викликів сформувався довкола критичної інфраструктури, де ураження енергетичних, транспортних, водних і цифрових систем швидко перетворює локальні інциденти на регіональні

кризи, змушуючи державне управління балансувати між вимогами безпеки і невідкладним відновленням функцій життєзабезпечення. Держава опинилася перед потребою створити цілісну рамку стійкості критичної інфраструктури, яка охоплює категоризацію операторів за критичністю послуг, запроваджує обов'язок ризик-менеджменту, встановлює вимоги до планів безперервності, тестування готовності, обміну інформацією про інциденти, а також передбачає координаційні платформи між секторами для спільних тренувань, відпрацювання сценаріїв і взаємного підсилення під час довготривалих криз [191].

Практичний вимір полягає у зміні пріоритетів проєктування та відновлення, де на перший план виходять розподілені рішення з локальною генерацією, резервуванням джерел енергії і зв'язку, сегментацією мереж для обмеження каскадних відмов, що вимагає оновлення національних стандартів, будівельних норм і галузевих регламентів. Важливо, що ця рамка має включати прозорі принципи пріоритизації відновлення, щоб найбільш вразливі категорії населення, об'єкти охорони здоров'я, заклади освіти, системи питного водопостачання та очищення стічних вод отримували першу увагу у кризових графіках, що підвищує довіру громадян і зменшує соціальну напругу.

Невід'ємним компонентом державного управління стає кіберстійкість, адже зростає кількість спроб впливу на системи керування технологічними процесами та комунікаційні платформи, які є нервовою системою реагування, тому регуляторні вимоги мають поширюватися на мінімальні стандарти кібергігієни, сегментацію мереж, моніторинг подій безпеки та швидке інформування державних центрів реагування на інциденти. Для органів цивільного захисту це означає тісну координацію з відповідальними за кібербезпеку структурами, спільні тренування та сценарії взаємодії, коли фізичні і кіберінциденти накладаються у просторі і часі, що диктує потребу комплексних планів реагування.

Інформаційно-комунікаційний компонент державного управління у сфери цивільного захистом також переживає трансформацію, оскільки ефективність оповіщення, інструктажу населення та міжвідомчої координації напряму залежить від швидкості поширення достовірних повідомлень, доступності каналів для різних груп населення і здатності фільтрувати дезінформаційні впливи, які в кризових умовах завдають додаткової шкоди. Модернізація централізованих систем оповіщення із переходом до багатоканальних рішень, що одночасно задіюють сирени, мобільні мережі, радіо і телебачення, офіційні цифрові застосунки і локальні гучномовні системи, створює основу для скорочення часу реакції громадян і зниження втрат, але вимагає узгоджених протоколів, стандартизованих текстів тривожних повідомлень і постійних тестувань з інформуванням громад про результати [70].

Розвиток методів кризових комунікацій на державному та регіональному рівнях має спиратися на позиціювання довіри, коли інформація подається регулярно, узгоджено і зрозуміло, з поясненням мотивів управлінських рішень і реалістичних очікувань щодо тривалості обмежень, що зменшує простір для панічних інтерпретацій і підвищує готовність населення до виконання інструкцій. Особливу увагу слід приділяти інклюзивності, адже вразливі групи мають різні потреби в способах отримання інформації, отже комунікаційні продукти мають бути доступні мовою жестів, простими словами, з візуальними підказками і багатомовністю, що вимагає від органів державного управління розвитку компетенцій і партнерств із громадськими організаціями. Водночас суб’єкти державного управліннння мають мати протоколи швидкої перевірки і спростування неправдивих повідомлень, які в умовах обстрілів або техногенних аварій здатні провокувати небезпечну поведінку, отже співпраця із засобами масової інформації, соціальними платформами і локальними лідерами думок стає органічним продовженням традиційних каналів оповіщення. Усередині системи цивільного захисту інформаційні

робочі процеси потребують уніфікації форматів даних, форм звітності і електронних карт, щоб пришвидшити укрупнення і аналіз інформації на міжвідомчому рівні, що є передумовою для оперативного управління ресурсами у пікових навантаженнях.

Викликом також є необхідність масштабної підготовки кадрів і системне навчання населення, оскільки безвідмовність структур і технологій не компенсує дефіцит компетентності, навичок і мотивації діяти правильно у стресових умовах. Освітня вертикаль підготовки фахівців державного управління у сфері цивільного захисту має забезпечувати сучасні програми з ризик-менеджменту, кризових комунікацій, планування безперервності, керування критичною інфраструктурою, логістики в умовах НС, цифрових рішень і кіберстійкості, що потребує перегляду стандартів освіти, розширення практичних модулів і тіснішої співпраці з роботодавцями [186].

Для рятувальних підрозділів критичними є регулярні тренування зі спільними сценаріями для служб різних відомств, у тому числі із залученням операторів інфраструктури і підприємств, що дозволяє відпрацьовувати координацію, зв’язок, розмежування зон відповідальності і стандарти безпеки, а також впроваджувати кращі європейські практики. Місцеві програми підготовки населення мають вийти за межі одноразових інструктажів і перейти до циклів коротких практичних занять у закладах освіти, на робочих місцях, у будинкових ОСББ, з відпрацюванням дій під час сигналів повітряної тривоги, пожеж, витоків небезпечних речовин, що підвищує базову готовність громадян і зменшує навантаження на служби під час реальних інцидентів. Розвиток добровольчого сегмента цивільного захисту дає можливість наростити щільність допомоги на місцях, однак вимагає правових механізмів страхування, компенсацій, охорони праці, допусків до окремих робіт і системної інтеграції у плани реагування, щоб діяльність добровольців була безпечною і результативною. Паралельно держава повинна розвивати інструменти психологічної підтримки як для

персоналу служб, так і для постраждалого населення, адже тривалий кризовий стан суттєво підвищує емоційне вигорання і погіршує якість рішень, що прямо впливає на результативність державного управління.

Міжнародний вимір викликів стосується приєднання України до європейської архітектури цивільного захисту та імплементації загальносвітових рамок зі зниження ризиків катастроф, що відкриває доступ до спільних ресурсів, навчань, експертиз і взаємодопомоги, але паралельно підвищує планку вимог до сумісності, прозорості та звітності. Членство у Механізмі цивільного захисту ЄС означає організаційну готовність до участі у спільних операціях, надання і прийому допомоги, інтеграції у цифрові платформи координації, що вимагає технічних і процедурних змін у роботі національних і регіональних структур. Інституційне вбудовування у європейську систему вимагає переналаштування на превентивні цикли політик, де обов'язковими стають національні і регіональні оцінки ризиків, програми зменшення вразливості, системні навчання і громадська участь, що її передбачають міжнародні документи з катастрофічної стійкості [184].

Для державного управління це не лише питання формальної відповідності, а можливість отримувати і передавати кращі практики, підсилювати фахову екосистему, будувати довгострокові програми, у яких інвестиції в превенцію і стійкість визнаються пріоритетними і фінансово виправданими, оскільки скорочують втрати і витрати на реагування в наступних роках. Паралельно потрібна активна робота з донорами і міжнародними організаціями щодо впорядкування практик гуманітарної допомоги, її логістики, стандартів прозорості і узгодження з державними пріоритетами, щоб зовнішні ресурси інтегрувалися у національні плани і посилювали системну спроможність, а не створювали паралельні потоки.

Висвітлені напрями лише окреслюють широке поле державно-управлінських викликів, які потребують одночасних рішень на законодавчому, інституційному, кадровому і технологічному рівнях, проте

вже на цьому зрізі очевидно, що модернізація системи цивільного захисту має спиратися на три опори, які взаємно підсилюють одна одну. Першою опорою є нормативно-процедурна узгодженість, що вимагає гармонізації законодавства, підзаконної бази, стандартів і методик із закріпленням ризик-орієнтованої логіки, чітких ролей і відповідальності суб'єктів, прозорих процедур фінансування і відкритих реєстрів, які забезпечують довіру суспільства. Другою опорою є інституційна спроможність, що включає професіоналізацію органів державного управління на всіх рівнях, розвиток місцевих сил, міжмуніципальну співпрацю, партнерства з операторами критичної інфраструктури і громадянським суспільством, спільні тренування і системну підготовку населення [38]. Третьою опорою є технологічна і даних-орієнтована трансформація, що забезпечує інтегровані інформаційні платформи, геоаналітику, сучасні системи оповіщення, кіберстійкість і методи моделювання сценаріїв, без яких неможливо швидко і обґрунтовано приймати рішення у динамічних умовах невизначеності. На перетині цих опор формуються конкретні державні політики, що поступово зменшують вразливість територій і систем, і саме їхній збалансований розвиток дозволить перетворити нинішній кризовий досвід на довготривалу стійкість і керованість у майбутньому.

Нормативно-правовий контур державного управління у сфері цивільного захисту потребує послідовного оновлення, оскільки сучасні загрози мають перехресний характер і виходять за межі традиційних галузевих класифікацій, через що положення підзаконних актів нерідко втрачають узгодженість із базовими законами та міжнародними рамками стійкості, а процедури відстають від реального профілю ризиків, який формується під впливом воєнних дій, урбанізаційного тиску, деградації інженерної інфраструктури та прискореної цифровізації економіки. Відновлення системної відповідності вимагає гармонізації Кодексу цивільного захисту з інститутами державного управління критичною інфраструктурою, де законодавче виділення категорій критичності,

запровадження обов’язку ризик-менеджменту, планів безперервності та обміну інформацією про інциденти є фундаментальними передумовами інтеграції превентивної логіки у повсякденну практику органів державного управління та операторів життєво важливих послуг. Європейська регуляторна архітектура, що закріплює вимоги до стійкості критичних суб’єктів і до кібербезпеки мереж та інформаційних систем, задає орієнтири для національної трансформації, адже сучасні надзвичайні події мають комбіновані фізичні та цифрові компоненти, і відлагоджена взаємодія норм у цих площинах визначає ефективність державного управління в пікові періоди [53].

У цьому контексті підвищеної актуальності набуває адаптація кроссекторальних вимог до цифрової стійкості фінансових та суміжних організацій, оскільки фінансові інтерфейси забезпечують розподіл ресурсів під час реагування і відновлення, а відтак їх стабільність є індикатором керованості системи в умовах тривалого кризового впливу. Прискорення гармонізації вимагає не лише перекладу норм у національне законодавство, а і побудови механізмів інституційного навчання, коли органи державного управління, регулятори і оператори спільно виробляють типові методики впровадження, критерії оцінювання і дорожні карти досягнення відповідності, що зменшує транзакційні витрати і прискорює практичне втілення ризик-орієнтованих вимог. Практичним маркером прогресу виступає здатність органів державного управління у сфері цивільного захисту використовувати гармонізовані правові інструменти для координації між секторами, у тому числі через спільні навчання, аудити готовності та тестування сценаріїв, де результати відразу трансформуються у корекцію процедур і планів.

Фінансово-ресурсна стійкість державного управління у сфері цивільного захисту є критичною умовою переходу від інерційної моделі до інституційно зрілої системи, адже довгі хвилі відновлення інфраструктури та соціальних послуг потребують узгодження бюджетного планування із

ризик-орієнтованими пріоритетами та прозорим механізмом міжрівневого перерозподілу коштів на користь найуразливіших територій. Традиційні інструменти програмно-цільового бюджетування не завжди здатні відобразити повний життєвий цикл превентивних інвестицій, унаслідок чого капітальні вкладення в укриття, резервування енергопостачання, модернізацію систем оповіщення або відновлювану генерацію під тиском поточних потреб відсуваються на другий план, хоча саме вони знижують очікувані збитки та майбутні витрати на реагування.

Посилення фінансової керованості потребує впровадження рамок оцінки ефективності, у яких показники зменшення очікуваного збитку, скорочення часу простою критичних послуг, підвищення покриття населення укриттями та скорочення часу оповіщення стають цільовими метриками для фінансування, що дозволяє раціонально ранжувати проєкти і зменшує вплив політичних циклів на стратегічні рішення. Важливо, щоб бюджетні інструменти доповнювалися механізмами співфінансування з приватним сектором, особливо у сферах енергетики, зв'язку і водопостачання, де модернізація мереж має системний ефект і вимагає довгих горизонтов планування, а правила державно-приватного партнерства мають гарантувати прозорість, розподіл ризиків і підзвітність результатів [178].

Значущим напрямом є запровадження елементів страхування катастрофічних ризиків на муніципальному рівні та інструментів перестрахування з державною підтримкою, що створює фінансові буфери для швидкого старту відновлювальних робіт, скорочує залежність від разових трансфертів і підвищує прогнозованість відповідей на серійні інциденти. Додатковим джерелом стійкості стають грантові та пільгові програми міжнародних партнерів, які слід інтегрувати у національні пріоритети через прозорі програмні вікна, стандартизовані вимоги до даних і спільні системи моніторингу, щоб зовнішні ресурси підсилювали

саме ті вузли, де державне фінансування обмежене, а мультиплікативний ефект від превенції найвищий.

Організаційно-процесуальні виклики проявляються у потребі відновлення єдності державно-управлінського циклу на міжвідомчому рівні, коли прогнозування, планування, реагування та відновлення не розпадаються на ізольовані сектори відповідальності, а формують безперервний контур з єдиними даними, індикаторами, відповідальними та часовими віхами для корекції політик. У межах цього контуру центральні органи державного управління мають виконувати роль архітекторів спільних правил і стандартів, а регіональні та місцеві суб'єкти — роль інтеграторів територіальної специфіки, які оперують на спільних цифрових платформах, застосовують погоджені протоколи і мають мінімально необхідні повноваження для швидкого маневру ресурсами під час пікових навантажень. Важливим елементом є створення ситуаційних центрів, що забезпечують міжвідомче зведення даних, геоаналітику, моделювання сценаріїв та підтримку рішень, причому ці центри повинні мати затверджені регламенти доступу, резервні канали зв'язку, інтеграцію з інформаційними системами операторів критичної інфраструктури і протоколи інформаційної взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Під час тривалих криз гостро постає питання тяглості керівництва, тому потрібно інституціоналізувати схеми дублювання ключових посад, розосередження командних пунктів, ротації персоналу і психосоціальної підтримки, що зменшує втрати керованості при ураженні об'єктів і дозволяє тримати сталий темп управлінських рішень [166]. Необхідною умовою є стандартизація спільних навчань, де сценарії моделюють накладання фізичних і цифрових подій, відпрацьовується взаємодія державних служб, операторів інфраструктури, добровольчих формувань і гуманітарних організацій, а підсумкові звіти автоматично перетворюються у корекції планів і підзаконних актів, що забезпечує реальний зворотний зв'язок між практикою та нормотворчістю. Суттєвою складовою стане

впровадження уніфікованих матриць ролей і компетенцій для посадових осіб цивільного захисту на всіх рівнях, що дасть змогу налаштувати кадрову політику, освітні програми та систему оцінювання результатів служби на загальних підставах, зменшить ризики дублювання функцій і підвищить взаємозамінність персоналу в екстрених умовах.

Критичною сферою державного управління є стійкість сектору охорони здоров'я як інтегрального компонента цивільного захисту, адже медичні служби приймають перший удар наслідків надзвичайних ситуацій і воєнних уражень, що вимагає готовності до масового прийому постраждалих, безперервності постачання медикаментів, енергії та води, захисту медичних інформаційних систем і підтримки мобільних бригад, які розгортаються поблизу зон ураження. У багатьох регіонах наявна мережа закладів охорони здоров'я працює на межі можливостей, через що планування потужностей має включати резервування електроживлення, систем кисню, автономних джерел тепла та води, а також попередньо укладені угоди з логістичними операторами для швидкого поповнення запасів у випадку тривалих відключень або блокування транспортних маршрутів. Медична евакуація потребує міжвідомчої координації з підрозділами цивільного захисту, поліцією та операторами транспорту, при цьому алгоритми мають враховувати категоризацію пацієнтів за тяжкістю стану, оптимізацію маршрутів і інтеграцію з інформаційними системами лікарень, що дозволяє уникати перевантаження окремих вузлів і скорочує час до надання допомоги. Паралельно слід розвивати програми психосоціальної допомоги для населення і персоналу, оскільки тривалий кризовий фон формує високий рівень емоційного виснаження, який впливає на якість рішень і комунікацій, а державні програми мають забезпечувати доступ до базових інструментів підтримки, тренінгів і гарячих ліній із надійним захистом даних [127].

З огляду на повторюваний характер ракетних та дронових атак, формування системи розосереджених пунктів стабілізації в межах громад,

що обладнані захищеними приміщеннями, зв’язком і необхідним базовим оснащенням, є практичним шляхом скорочення смертності та підвищення шансів для складних випадків, яких доцільно переводити у спеціалізовані центри після первинної стабілізації. Для державно-управлінського рівня це означає корекцію нормативних документів, що регламентують функціонування медичних закладів в особливий період, включно з індикаторами готовності, стандартами взаємодії зі службами цивільного захисту і механізмами фінансування підвищених витрат, пов’язаних із довготривалим перебуванням у режимі надзвичайної ситуації.

Екологічний вимір викликів посилюється унаслідок ураження промислових об’єктів, складів небезпечних речовин, очисних споруд і систем водопостачання, що породжує серійні техногенно-екологічні інциденти з розповсюдженням забруднювачів у повітрі, воді та ґрунті, а відтак потребує від державного управління комплексного моніторингу та швидкої організації робіт з локалізації, інформування населення і компенсаційних заходів на вразливих територіях. Система екологічного моніторингу має бути інтегрована з платформами цивільного захисту, щоб дані з автоматизованих постів, лабораторій і супутникових спостережень відразу формували карти ризику і рекомендації для органів влади, операторів інфраструктури та населення, зокрема щодо режимів водокористування, санітарних обмежень і евакуації за небезпечного рівня концентрацій. Державне управління у знешкодженні наслідків техногенних аварій потребує доступних резервів матеріалів для сорбції, нейтралізації та дезактивації, підготовлених мобільних груп і зрозумілих протоколів взаємодії між службами, що дозволяє скорочувати вікно неконтрольованого впливу і обмежувати площу забруднення. Особливого значення набуває готовність до сценаріїв небезпечних повеней і зсувів, які можуть супроводжуватися руйнуваннями дамб та об’єктів водної інфраструктури, адже такі події мають довгий хвіст екологічних і соціальних наслідків, включно з міграцією населення, втратою

продуктивності земель і погіршенням якості питної води, що вимагає інтеграції екологічного прогнозування у муніципальні плани цивільного захисту [359].

Для державного управління важливо закріпити процедури оцінювання екологічної шкоди та механізми притягнення до відповідальності, якщо інциденти пов’язані з порушенням вимог безпеки, а також визначити джерела фінансування на довготривалі рекультиваційні роботи, які не вкладаються у рамки швидких аварійних заходів, але визначають відновлення життєздатності територій. Інтеграція кліматичної адаптації у планування системи цивільного захисту має стати нормою, оскільки зміна клімату підсилює частоту і інтенсивність окремих небезпечних явищ, що вимагає корекції нормативів будівництва, підходів до озеленення міських територій, водоутримання і протипожежних розривів, які безпосередньо впливають на ризик і масштаб майбутніх надзвичайних ситуацій у населених пунктах.

Логістично-транспортний сегмент державного управління у сфері цивільного захисту набуває стратегічного характеру, адже своєчасність евакуації, підвезення ресурсів, розгортання мобільних підрозділів і підтримка гуманітарних ланцюгів визначають зменшення втрат, швидкість стабілізації ситуації і довіру населення до держави. Для цього потрібні заздалегідь підготовлені схеми перенаправлення потоків, договори про взаємодію з приватними перевізниками, стандартизовані пакети документів для швидкого реквізування транспорту в умовах особливого періоду та механізми компенсації витрат бізнесу, що знижує бар’єри участі і прискорює виконання завдань у критичні години. Цифрова підтримка логістики через геоінформаційні системи, що комбінують дорожні умови, статус інфраструктури, наявність палива і безпекові параметри, дозволяє зменшувати ризики заторів і ураження колон, а також оптимізувати розміщення тимчасових пунктів допомоги, які мають бути доступні для осіб з інвалідністю, людей похилого віку та дітей, що потребують

спеціалізованого супроводу. Гуманітарні операції повинні підпорядковуватися єдиним стандартам розподілу, обліку і прозорості, що досягається через інтеграцію донорських систем з державними платформами, верифікацію потреб громад і регулярну публікацію агрегованої інформації, яка зменшує фрагментацію зусиль та дублювання постачання [348].

Не менш важливим є резервування транспортних коридорів для служб цивільного захисту та медичної евакуації в пікові періоди, що має бути відображено у рішеннях органів місцевого самоврядування, схемах організації дорожнього руху і поліцейських процедурах, адже вікно можливості для порятунку людей обмежене хвилинами, і пріоритезація руху критичних служб рятує життя. Для довготривалих операцій потрібно передбачати ротації персоналу і техніки, мобільні ремонтні підрозділи, польові склади і пункти технічного обслуговування, що дозволяє утримувати стабільний темп без перегоряння людей і втрати готовності техніки, яка працює у важких умовах і потребує планового догляду.

Комунікаційно-соціальний вимір вимагає переосмислення ролі громадян як активного елементу системи цивільного захисту, що означає перехід від споживацької моделі очікування допомоги до культури співдії, де кожна домогосподарська одиниця має базовий план дій, резерви, знання і навички, а місцеві спільноти інтегровані у мережі взаємопідтримки, що зменшує навантаження на професійні служби у перші години і дні надзвичайних подій. Для державного управління це завдання трансформується у розбудову модульних програм навчання для шкіл, університетів, роботодавців і ОСББ, які включають практичні заняття, прості інструкції, відпрацювання сценаріїв та сертифікацію базових компетенцій, а також у підтримку добровольчих формувань, які діють у межах затверджених планів і мають доступ до мінімально необхідного оснащення.

Інклюзивність і доступність є критеріями якості, тому інформаційні продукти та інфраструктурні рішення мають відповідати потребам людей з інвалідністю, багатодітних сімей, осіб похилого віку, внутрішньо переміщених осіб і людей, які не мають стабільного доступу до цифрових сервісів, через що багатоканальність комунікацій і фізична доступність укриттів мають підкріплюватися регулярними аудитами та корекціями [331]. Спроможність громадян до самодопомоги посилюється через інтеграцію тематики цивільного захисту у медіапростір на постійній основі, коли роз'яснювальні матеріали і повідомлення не з'являються лише під час інцидентів, а стають невід'ємною частиною інформаційної повістки, що підвищує рівень базових знань і зменшує панічні реакції під час реальних подій. Органам влади доцільно розвивати інструменти спільного вироблення рішень з громадою для локальних заходів безпеки, адже спільне планування укриттів, маршрутів евакуації, місць розміщення сирен чи гучномовців підвищує прийнятність рішень, зменшує конфлікти інтересів і забезпечує кращу експлуатацію створеної інфраструктури. Нарешті, довіра як соціальний ресурс формується через послідовність рішень, прозорість використання коштів і відкритість даних, що дозволяє громадянам бачити логіку пріоритезації, розуміти обмеження ресурсів і підтримувати державні заходи, які напряму зачіпають приватні зручності, але знижують колективний ризик.

Утримання керованості в умовах гібридних загроз вимагає інтегрованої кіберстійкості як частини цивільного захисту, адже інформаційні системи оповіщення, координації та прийняття рішень є повноцінними цілями для зловмисників, а відтак державне управління має впроваджувати базові стандарти безпеки, моніторинг подій і протоколи швидкого реагування у разі спроб порушення доступності чи цілісності критичних даних. Регулятори, відповідальні за безпеку мереж, спільно із цивільним захистом мають відпрацьовувати сценарії паралельних інцидентів, коли цифрові порушення накладаються на фізичні ураження,

що потребує синхронізованих рішень щодо відновлення сервісів, перенесення навантаження на резервні платформи і альтернативних каналів комунікації для органів управління і населення. Підтримка кібергігієни на рівні територіальних громад має включати мінімальні вимоги до захисту робочих станцій, доступу до хмарних сервісів, резервного копіювання критичних файлів і планів відновлення, а також навчання персоналу щодо фішингу, соціальної інженерії і правильного використання захищених каналів, що різко знижує поверхню атаки і потенційну шкоду. Приватні оператори інфраструктури зобов'язані мати укомплектовані команди з реагування на інциденти та підтримувати канали обміну інформацією з державними центрами, щоб прискорити виявлення, стримування і ліквідацію наслідків, а також запобігти розповсюдженню вторинних ефектів у суміжні мережі. На політичному рівні важливо підсилити міжнародну кооперацію з обміну кіберзагрозами і кращими практиками з реагування, оскільки значна частина атак має транскордонну природу, і спільні платформи обміну індикаторами компрометації, типових атак та методів захисту суттєво підвищують загальну стійкість [169]. У стратегічному горизонті доречно закріпити в національних документах факт, що кіберкомпонент є невід'ємною частиною цивільного захисту і підлягає таким самим принципам превенції, підзвітності та тестування готовності, як і фізичні елементи безпеки, що зменшує інституційну асиметрію й усуває лакуни у повноваженнях.

Сектор енергетики є лакмусовим папірцем здатності державного управління утримувати керованість у довготривалих кризах, оскільки від стійкості генерації, передачі та розподілу залежить безперервність критичних послуг, робота лікарень, водопостачання, транспорту та цифрових мереж, а отже будь-які ураження енергетичних об'єктів миттєво перетворюються на мультисекторні надзвичайні ситуації з каскадними наслідками. Державно-управлінський виклик полягає у переході від реактивних відновлень до системної реконструкції з елементами

розподіленої генерації, мікромереж і можливістю островної роботи для соціально важливих об’єктів, що вимагає корекції нормативних актів, стандартів приєднання та нових бюджетних інструментів для співфінансування рішень на рівні громад і операторів. Доречно впроваджувати моделі локальної генерації на базі відновлюваних джерел із накопичувачами енергії, резервних дизельних і газових генераторів з автоматичним перемиканням і можливістю пріоритизації навантажень, де перше коло становлять лікарні, системи водопостачання і зв’язок, а друге коло включає об’єкти соціальної інфраструктури, що знижує втрати під час тривалих відключень [21].

Паралельно потрібно інституціоналізувати практики управління попитом, коли споживачі з великою електроємністю отримують прозорі стимули до перенесення піків і участі у програмах скорочення навантажень, що зменшує ризик незапланованих відключень і допомагає тримати баланс системи під час масованих уражень. На рівні мережевого керування виправданою є сегментація розподільчих зон із додатковими комутаційними можливостями і дистанційним керуванням, що прискорює локалізацію пошкоджень і відновлення живлення за альтернативними маршрутами, при цьому безпекові протоколи мають передбачати узгоджену взаємодію диспетчерських центрів, служб цивільного захисту і місцевих органів влади. Для державного управління ключовими стають індикатори енергостійкості, зокрема середній час відновлення після ураження, частка соціально важливих об’єктів із автономним резервуванням, питома вага розподіленої генерації у міських і сільських громадах та частка споживачів, залучених до програм управління попитом, що дозволяє калібрувати політики і пріоритети інвестицій.

Транспортно-логістичний вимір викликів вимагає від органів державного управління одночасно гарантувати безпечну мобільність населення, евакуацію вразливих груп і стабільну доставку гуманітарних вантажів, палива та матеріалів для відновлення, а також підтримку

військово-гуманітарних коридорів, що перетинають населені пункти і промислові зони з різною інтенсивністю загроз. Інституційна відповідь має спиратися на інтегроване просторове планування маршрутів евакуації з урахуванням бар’єрів доступності для людей з інвалідністю і літніх осіб, автоматизоване пріоритизування спецтранспорту у пікові години та резервування проїжджих частин у ключових вузлах, де затори створюють критичні ризики для медичної допомоги і пожежно-рятувальних підрозділів. Доцільно формувати портфелі договорів із приватними перевізниками на випадок особливого періоду з прописаними компенсаціями, страхуванням ризиків та стандартами безпеки, що знижує транзакційні затримки під час мобілізації ресурсів, а цифрові платформи диспетчеризації мають поєднувати дані про стан доріг, ураження інфраструктури, наявність палива і безпекові параметри маршрутів, що забезпечує інформовані рішення і скорочує час реагування.

Для вантажної логістики потрібні схеми швидкого перепрофілювання складів у пункти сортування і розподілу з уніфікованими процедурами доступу для державних служб, гуманітарних організацій і операторів, що усуває дублювання та втрати у ланцюгах постачання, а прозора звітність підвищує довіру донорів і громадян [179]. Показники результативності політики включають час евакуації зі сценарієм часткового руйнування мостів і шляхопроводів, середній час доставки гуманітарних вантажів до визначених територій і частку маршрутів із забезпеченою доступністю для осіб з особливими потребами, що дає змогу періодично переглядати плани і ставити реалістичні цілі для муніципалітетів. Практичне відпрацювання сценаріїв із одночасними подіями, наприклад пожежами, екологічними витоками і ураженнями транспортних вузлів, має проводитися як міжвідомчі навчання з фіксацією уроків, які обов’язково трансформуються у зміни регламентів, нормативів і бюджетних пріоритетів, що створює замкнутий цикл безперервного вдосконалення.

Підсистема водопостачання і водовідведення є критичною частиною цивільного захисту, оскільки вразливість водної інфраструктури швидко набуває масштабів соціально-санітарної кризи, яка вимагає одночасних зусиль у сферах здоров'я, логістики і комунікацій, при цьому відсутність води в лікарнях, школах і пунктах укриття миттєво збільшує втрати і підриває довіру населення. Розумним державно-управлінським рішенням є стандартизація автономного резервування енергії для насосних станцій і очисних споруд, встановлення мобільних систем очищення і знезараження, попередньо укладені договори з постачальниками бутильованої води і доставка цистернами у визначені пункти, що формує базовий рівень готовності громад до тривалих відключень. Водоканалам доцільно впроваджувати системи моніторингу якості води з телеметрією і передачею даних до ситуаційних центрів, де алгоритми автоматично формують попередження для органів влади і населення щодо режимів користування водою і можливих обмежень, що скорочує вікно незнання і зменшує ризик отруєнь та спалахів захворювань.

У випадках екологічних інцидентів із забрудненням річок потрібні оперативні групи локалізації з матеріальними резервами для сорбції і нейтралізації, обладнанням для збору проб, нарощуванням лабораторних потужностей і чіткою комунікацією щодо заборони купання і рибальства, а також міжрегіональні угоди про взаємодопомогу на річкових басейнах, де події швидко перетікають через адміністративні межі [208]. Ключові метрики державного управління у сфері цивільного захисту включають частку критичних об'єктів водної інфраструктури з багатогодинним резервуванням енергії, час від моменту інциденту до публічного попередження щодо якості води, частку домогосподарств, охоплених планами підвозу води і доступом до пунктів гігієни, що дозволяє переходити від вербальних обіцянок до вимірюваних зобов'язань. Програми модернізації мають охоплювати заміну зношених мереж із пріоритизацією вузлів з найбільшою критичністю, впровадження систем

виявлення витоків і нелегальних врізок, а також кліматичну адаптацію для повеней і посух, що знижує ймовірність майбутніх надзвичайних ситуацій і мінімізує тривалість відключень.

Цифрові мережі та платформи керування даними стали життєво важливою ланкою цивільного захисту, оскільки від їхньої доступності і цілісності залежить оповіщення населення, координація служб, логістика і прозорий моніторинг допомоги, а тому гібридні загрози, що поєднують кібератаки і фізичні ураження, мають бути вбудовані у сценарії планування і навчань. Державне управління у сфері цивільного захисту має закріпити мінімальні вимоги до кібергігієни для органів державного управління і операторів критичної інфраструктури, включаючи двофакторну автентифікацію, сегментацію мереж, резервне копіювання та відновлення, безпечні канали зв’язку і постійний моніторинг подій у масштабованих центрах операцій безпеки, що дозволяє швидко ідентифікувати вторгнення і локалізувати наслідки.

З метою зменшення контуру ураження доцільно розгортати дублюючі канали зв’язку для ситуаційних центрів і комунікації з населенням, у тому числі супутникові рішення, радіозв’язок і мобільні базові станції на колесах, які забезпечують базову доступність сервісів під час руйнування наземної інфраструктури. Інформаційні системи цивільного захисту мають працювати на уніфікованих форматах даних і мати відкриті інтерфейси для підключення нових сенсорів, реєстрів і мобільних застосунків, а також забезпечувати захищений обмін з операторами інфраструктури і гуманітарними організаціями, що підвищує швидкість зведення інформації і обґрунтованість управлінських рішень [189].

Для населення важливими стають офіційні застосунки оповіщення з географічною прив’язкою і персоналізованими рекомендаціями, інтегровані з сиренами і мовленням, які регулярно тестуються і мають помітні механізми зворотного зв’язку, щоб коригувати неточності карт

укриттів і відображати локальні умови, що створює культуру звикання до інструкцій і зменшує хаотичні дії у кризі. Індикаторами цифрової зрілості виступають частка органів державного управління і операторів із впровадженими системами керування безперервністю відповідно до міжнародних стандартів, середній час відновлення критичних цифрових сервісів після інцидентів, частота спільних кіберфізичних навчань і частка населення, підключеного до офіційних каналів оповіщення, що дозволяє об’єктивізувати прогрес політик.

Системи моніторингу, оцінювання та незалежного аудиту готовності є базовою умовою перетворення політичних декларувань у дієву політику цивільного захисту, оскільки без стандартизованих метрик, регулярних звітів і зовнішньої перевірки держава втрачає здатність виявляти приховані вразливості і відслідковувати реальне виконання заходів. Інституційною відповіддю має стати національна рамка показників, яка охоплює профілі ризиків, спроможності реагування, стійкість критичних послуг, рівень підготовки населення і якість комунікацій, з визначеними відповідальними органами за збір і валідацію даних та встановленими періодами публікації, що забезпечує прозорість і суспільний контроль. Для органів місцевого самоврядування варто запровадити паспорти готовності громад з обов’язковими розділами про укриття, місцеві сили, матеріальні резерви, критичні об’єкти, навчання населення, кіберстійкість і плани безперервності, які оновлюються щороку і проходять незалежну вибіркову верифікацію через аудит або міжмуніципальні експертні групи, що підвищує довіру і зменшує формалізм [358].

На галузевому рівні вагомим інструментом є перехресні навчання і стрес-тести, де під наглядом зовнішніх спостерігачів відпрацьовуються складні сценарії, а висновки автоматично вбудовуються у корекції нормативів і бюджетних рішень, при цьому стандарти інцидент-менеджменту задають чітку таксономію подій, ролей і комунікацій, що зменшує плутанину під час реальних інцидентів. Доречно використовувати

загальновизнані міжнародні стандарти керування ризиками та безперервністю для побудови внутрішніх систем державного управління і зовнішнього оцінювання відповідності, оскільки це спрощує аудит, полегшує доступ до міжнародної підтримки і пришвидшує взаємне визнання практик з партнерами. Для громад і операторів варто створити відкриті панелі показників на державних порталах з візуалізацією критичних індикаторів, доступних громадянам і журналістам, що стимулює конкуренцію спроможностей, знижує простір для приховування проблем і підвищує якість публічних дискусій щодо пріоритетів інвестицій.

Проєктування і реалізація закупівель у сфері цивільного захисту потребують особливої дисципліни, адже рішення ухвалюються у високій невизначеності, під тиском часу і дефіциту, а помилки в специфікаціях, контрактах і контролі якості призводять до втрат ефективності та зниження довіри до інститутів, що критично в умовах війни і надзвичайних ситуацій. Розумною політикою є створення каталогу стандартизованих позицій для укриттів, рятувального обладнання, засобів зв’язку і мобільних енергетичних рішень із типовими вимогами якості і супровідними випробуваннями, що скорочує часові витрати і підвищує сумісність на всіх рівнях, а також формує масштабний ринок під повторювані потреби. На періоди пікових уражень слід передбачити механізми швидких процедур із вбудованими запобіжниками проти зловживань, зокрема публічне розкриття суттєвих умов контрактів, індикативні діапазони цін і незалежні вибіркові перевірки постачань з лабораторними тестами та актами публічного доступу, що зменшує корупційні ризики і підвищує якість постачання. У складних ланцюгах поставок доцільно використовувати багаторівневі рамкові угоди з кількома постачальниками і розподілом обсягів, що знижує ризик зупинки через невиконання одним підрядником, при цьому інформаційні системи

відстеження мають забезпечувати прозорий статус замовлень і миттєві сповіщення про відхилення графіків [232].

Для локального рівня важливо розвивати спроможності технічних замовників готувати специфікації без завищення вимог або неузгоджених параметрів, а також навчати персонал роботі з каталогами, тестуванням і прийманням, що безпосередньо впливає на результативність програм укриттів, оповіщення і оснащення рятувальників. Усі ці практики повинні бути закріплені у відомчих регламентах і методичних матеріалах, які регулярно оновлюються за результатами аудиту і уроків із навчань, що створює циклічний механізм підвищення якості закупівель і зміцнює довіру суспільства.

Професійна підготовка, спільні навчання і сертифікація спроможностей завершують державно-управлінський цикл, перетворюючи політики і плани у реальні навички і узгоджені дії, причому саме регулярність і реалістичність сценаріїв визначають ступінь готовності системи до непередбачених комбінацій подій. Для органів державного управління і місцевого самоврядування потрібні програми, що охоплюють ризик-менеджмент, кризові комунікації, планування безперервності, стійкість критичних послуг, цифрову безпеку і роботу з відкритими даними, де кожен модуль має завершуватися вправами і тестуванням, а сертифікація відповідає мінімальним компетенціям для відповідних посад. Для рятувальних підрозділів ключовими є міжвідомчі навчання з моделюванням уражень інфраструктури, з великими пожежами, хімічними витоками і масовими ураженнями населення, що проводяться із залученням лікарів, поліції, операторів енергетики і водоканалів, а результати фіксуються у звітах з конкретними рішеннями щодо зміни планів і стандартів. Важливим елементом є розвиток добровольчих підрозділів і їх інтеграція у сценарії, що підвищує щільність допомоги на місцях у перші години і дні, але вимагає чітких протоколів безпеки, допусків до робіт і базового страхового захисту, який гарантується

державою і громадами. Для населення варто розгортати модульні програми на рівні шкіл, університетів, роботодавців і ОСББ з акцентом на практичні навички укриття, евакуації, первинної медичної допомоги, користування вогнегасниками і поведінки під час різних типів тривог, що формує культуру поведінки і значно знижує навантаження на професійні служби під час реальних інцидентів [296].

Розумним підходом є введення публічних індикаторів готовності громад, які відображають частку населення, що пройшла базові курси, частоту навчань у закладах освіти і на підприємствах, наявність добровольчих формувань і їх укомплектованість, що стимулює змагання громад за якість і прозору відповідальність керівництва.

Міжнародний вимір модернізації системи цивільного захисту відкриває можливості швидшого переходу до європейських стандартів через участь у Механізмі цивільного захисту ЄС, використання мережі знань і взаємодопомоги, а також запозичення практик планування ризиків і превентивних інвестицій, які довели свою ефективність у країнах з високою щільністю ризиків. Важливе значення мають програми обміну і тренінги в центрах підготовки країн ЄС, де українські фахівці набувають досвіду роботи у спільних командах, тестують обладнання і цифрові інструменти, а результати повертаються в Україну у вигляді оновлених методик, стандартів і вимог до спроможностей, що пришвидшує внутрішнє узгодження з європейською рамкою. Паралельно доречно брати участь у міжнародних оцінках готовності та національних оглядах ризиків, які рекомендує глобальна рамка зі зниження ризиків катастроф, оскільки вони дозволяють побачити сліпі зони, зіставити практики з іншими країнами і сформувати дорожні карти з індикативним фінансуванням і партнерами, що підвищує шанси на залучення зовнішньої підтримки.

Для енергетики, водопостачання і транспорту варто використати пакети інфраструктурних інвестицій від міжнародних фінансових інституцій, що вимагають планів стійкості, процедур прозорості і аудиту,

зате забезпечують доступ до довгих ресурсів на реконструкцію з урахуванням кліматичної адаптації і цифрової трансформації, що зменшує ризик повторних руйнувань і пришвидшує відновлення. На рівні політики взаємодопомоги держава повинна формалізувати канали швидкого залучення міжнародних ресурсів під час надзвичайних ситуацій через спрощені митні і логістичні процедури, узгоджені стандарти сертифікації та безпеки, а також взаємне визнання сертифікації обладнання, що зменшує затримки і підвищує ефективність допомоги. Важливо, щоб участь у європейських механізмах не обмежувалася запитом ресурсів, а передбачала надання української експертизи і участі у місіях за кордоном у майбутньому, що зміцнює імідж держави як повноправного партнера і розвиває компетенції власних служб.

3.2. Проблематика апроксимації європейського досвіду до умов сучасного стану в Україні.

Сучасна євроінтеграційна траєкторія України зумовлює необхідність системної апроксимації європейських підходів до державного управління у сфері цивільного захисту, що розвивалися в умовах довготривалої політичної та інституційної стабільності, високого рівня економічного розвитку і розгалужених кооперaційних механізмів між державами. Європейський Союз вибудував багаторівневу архітектуру захисту населення і територій від небезпек, у якій превалює ризик-орієнтована логіка, принцип субсидіарності, взаємодопомога через Механізм цивільного захисту ЄС та уніфікація стандартів сумісності між національними системами [287].

Для України, яка водночас веде оборону від зовнішньої агресії і здійснює децентралізаційну трансформацію державного управління, перенесення цієї архітектури потребує адаптаційних рішень на правовому,

інституційному, організаційному, ресурсному і технологічному рівнях. Стрижнем проблеми стає подолання розриву між формальною гармонізацією норм і реальними спроможностями суб'єктів, що забезпечують безпеку на місцях, оскільки ефективність цивільного захисту визначається не кількістю нових актів, а здатністю органів державного управління, операторів критичних послуг і громад діяти злагоджено в умовах тривалого кризового впливу [205].

Україна послідовно рухається до вбудовування у європейську систему цивільного захисту, що виразилося в ухваленні політичних рішень про приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС, запуску спільних навчань і розбудові каналів взаємодії з Європейською комісією та відповідними агенціями [49]. У межах цієї траєкторії визначальним є перехід від переважно реактивної моделі, сконцентрованої на ліквідації наслідків, до моделі, де превенція, готовність і стійкість стають головними параметрами державної політики [293]. Такий перехід вимагає зсуву державно-управлінського мислення в бік інтегрованих оцінок ризиків, довготривалих інвестицій у зниження вразливостей та системного навчання як персоналу, так і населення, що відповідає духу Sendai Framework і практикам країн ЄС [365]. Водночас особливості українського контексту, пов'язані з воєнними загрозами, ураженням критичної інфраструктури, масштабним внутрішнім переміщенням населення і нерівномірністю ресурсів громади, накладають додаткові обмеження на темп і форму апроксимації [58]. Потрібні проміжні моделі, у яких європейські стандарти сумісності та прозорості поєднуються з гнучкими перехідними заходами для вирівнювання спроможностей на територіальному рівні .

Перший вимір проблематики пов'язаний з інституційною сумісністю. Європейські системи цивільного захисту спираються на розвинені механізми координації між центральними органами державного управління, регіонами і місцевими громадами на основі чітких ролей,

кваліфікаційних вимог і постійного міжвідомчого обміну даними. У країнах ЄС центральна адміністрація переважно виконує архітектурну і методологічну функцію, тоді як оперативне ядро рішень розташоване на рівні регіонів і муніципалітетів, де діють стандартизовані служби цивільного захисту, добровільні пожежно-рятувальні формування і мережі взаємодопомоги громадян [304].

Українська реформа децентралізації структурно зближує нас з такою моделлю, однак реальна інституційна спроможність територіальних громад ще не є рівномірною. Значна частина громад успадкувала застарілу матеріальну базу, фрагментарні підрозділи цивільного захисту і дисбаланс кадрових ресурсів, через що запровадження європейських алгоритмів керування ризиками і реагування наштовхується на брак стандартних організаційних ланок та інструментів. Це зумовлює потребу у типових рішеннях щодо формування при виконавчих органах державного управління рад профільних підрозділів цивільного захисту із визначеним мінімальним штатом, уніфікованими посадовими вимогами і методичним супроводом з боку державних органів. Перехідні інституційні «містки» мають включати міжмуніципальні формати співпраці для спільного утримання добровільних або комунальних рятувальних формувань, що наближує структуру спроможностей до європейських практик розподіленої готовності.

Другий вимір пов’язаний з гармонізацією нормативно-правової бази і методик. Європейська архітектура безпеки передбачає одночасну дію рамок для фізичної і цифрової стійкості критичних суб’єктів, обов’язковість ризик-менеджменту і планів безперервності, стандартизований обмін інформацією про інциденти, а також інституційні вимоги до підготовки та сертифікації персоналу. На рівні ЄС це відображено в оновленому механізмі цивільного захисту, у Директиві про стійкість критичних суб’єктів, у Директиві NIS2 щодо безпеки мереж і

інформаційних систем, у регламенті DORA, які разом формують узгоджене поле для управління ризиками, безперервністю та кіберстійкістю.

Український нормативно-правовий контур інтенсивно оновлюється, у тому числі через прийняття спеціального закону про критичну інфраструктуру та розвиток підзаконних процедур категоризації об'єктів, однак повна функціональна еквівалентність вимогам ЄС ще не досягнута. Проблемою стає відставання підзаконної бази від базових законів і міжнародних рамок, відсутність технологічно нейтральних стандартів, які дозволяють досягати цільових показників безпеки різними технічними рішеннями, а також нестача практик регулярного перегляду норм із залученням фахових асоціацій і наукової спільноти [287]. Для продуктивної апроксимації доцільно закріпити в національних документах обов'язкові цикли оновлення нормативів, механізми інституційної експертизи і тестування процедур на міжвідомчих навчаннях, результати яких автоматично трансформуються у корекції підзаконних актів .

Третій вимір пов'язаний із ресурсно-фінансовою логікою державного управління, адже європейська модель цивільного захисту спирається на довгі горизонти планування і відомі ефекти превентивних інвестицій, що знижують сумарні втрати від катастроф.

Перенесення цієї логіки в українські умови ускладнюється високим рівнем невизначеності, значними видатками на оборону і соціальну підтримку, а також необхідністю фінансувати відновлення ушкодженої інфраструктури. Проте саме в таких умовах стає критичною побудова бюджетних інструментів, які спрямовують кошти на зменшення очікуваного збитку, скорочення часу простою критичних послуг і підвищення покриття населення засобами захисту. Це означає переорієнтацію програмно-цільового підходу на набори цільових індикаторів стійкості, які мають пряму прив'язку до фінансування. У європейських практиках помітною є комбінація державних і приватних вкладень у стійкість енергетики, зв'язку, водоканалів, а також

використання страхових і перестрахових механізмів на рівні муніципалітетів. Для України така комбінація може стати інструментом вирівнювання спроможностей громад, адже дозволяє залучити довгі ресурси міжнародних фінансових інституцій і приватних партнерів під стандартизовані проєкти модернізації мереж, оповіщення і укриттів [289]. Проблемою залишаються транзакційні витрати, дефіцит кваліфікованих замовників на місцях і ризики корупції у закупівлях, що потребує стандартизованих каталогів оснащення, прозорих процедур і незалежного технічного контролю якості постачань.

Четвертий вимір стосується технологічної сумісності та інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Європейські служби спираються на багатоканальні системи оповіщення, інтегровані диспетчерські платформи, геоаналітику і цифрові протоколи координації, що дозволяє скорочувати час прийняття рішень і синхронізувати дії учасників на різних рівнях. Українська система інтенсивно розвиває ці компоненти у відповідь на воєнні ураження, однак реальна інтеграція між відомствами, операторами інфраструктури і місцевим самоврядуванням ще недостатня. Проблемою є фрагментація програмних рішень, різний рівень цифрової зрілості підрозділів, а також обмежений обмін даними в реальному часі [288]. Для наближення до європейської моделі потрібні стандартизовані формати даних, відкриті інтерфейси взаємодії, дублюючі канали зв’язку для ситуаційних центрів, уніфіковані карти укриттів, критичних об’єктів і маршрутів евакуації з інклюзивними вимогами до доступності. Не менш важливо закріпити у регуляторній площині мінімальні стандарти кібергігієни для органів державного управління і операторів, підвищити готовність до кіберфізичних сценаріїв і забезпечити сумісність каналів оперативних повідомлень з міжнародними платформами цивільного захисту.

П’ятий вимір пов’язаний з людським фактором і освітньою вертикаллю. Європейська ефективність значною мірою спирається на

професіоналізацію персоналу, регулярні спільні навчання і стандартизовані матриці компетентностей для посадових осіб та рятувальників. В Україні потребує оновлення весь контур підготовки кадрів системи цивільного захисту з акцентом на ризик-менеджмент, планування безперервності, кризові комунікації, стійкість критичних послуг, цифрову безпеку і взаємодію з громадськістю. Проблемою стає розрив між вимогами до сучасної компетентності і реальними навчальними програмами, а також обмеженість практичних модулів і інтероперабельності з операторами інфраструктури [343]. Доцільно закріпити обов'язкову сертифікацію посадових осіб цивільного захисту за уніфікованими вимогами, регулярні міжвідомчі навчання з моделюванням складних сценаріїв накладання фізичних і цифрових подій, а також інституційно підтримати розвиток добровольчих формувань як повноправної частини системи реагування.

Шостий вимір охоплює практики взаємодії органів державного управління з місцевими спільнотами і добровольчими мережами. У країнах ЄС волонтерські пожежні та рятувальні формування є інтегрованою частиною оперативного реагування і превенції, включаючи просвіту населення і базові тренування домогосподарств. В Україні воєнний досвід продемонстрував потужність самоорганізації громад, однак формальне вбудовування цього потенціалу в офіційні плани цивільного захисту ще не набуло належного масштабу. Проблемою є відсутність сталих механізмів фінансування добровольчих підрозділів, недостатня стандартизація підготовки і безпеки праці добровольців, складність процедур страхування і доступу до обладнання. Розв'язанням має стати комбінація правових стимулів, спрощених бюрократичних вимог, стандартизованих програм навчання і міжмуніципальних моделей розподілу витрат і вигод у підтримці добровільних команд [184]. У такому форматі волонтерський сегмент стане не ситуативним доповненням, а стійкою складовою першої лінії реагування.

Сьомий вимір пов’язаний із секторальною специфікою стійкості критичних послуг, де європейські орієнтири задають цілісну логіку планування. У енергетиці пріоритет отримують розподілені рішення з локальною генерацією, накопиченням енергії і можливістю островної роботи для соціально важливих об’єктів, що скорочує каскадні відмови і підвищує автономність громад під час масованих уражень. У водопостачанні акцент зміщується на резервування енергоживлення насосних станцій, мобільні системи очищення, телеметрію якості води і швидке попередження населення, що знижує ризик санітарних криз. У транспортній логістиці практикуються сценарії швидкого перепрофілювання складів у пункти сортування гуманітарних вантажів, пріоритизація спецтранспорту і евакуаційних коридорів, а також цифрові диспетчерські платформи, які поєднують інформацію про стан доріг, ураження об’єктів і наявність палива.

Для України апроксимація таких підходів означає підпорядкування секторальних планів єдиному набору індикаторів стійкості і їх обов’язкову інтеграцію в місцеві програми цивільного захисту [38]. Проблемою тут стає неоднакова нормативно-правова зрілість галузей, різний рівень готовності операторів і відсутність усталених форматів обміну даними між ними та органами влади. Відповіддю має стати уніфікація вимог до планів безперервності, тестування готовності і обміну інформацією, що вже зафіксовано в документах ЄС і може бути відтворено на національному рівні.

Восьмий вимір стосується інформаційно-комунікаційної взаємодії з населенням і протидії дезінформації. Європейські практики виходять з того, що ефективне оповіщення і прозора комунікація зменшують панічні реакції і підвищують готовність громадян дотримуватися інструкцій. Для цього розвиваються багатомовні, інклюзивні канали поширення повідомлень, стандартизуються тексти тривожних сигналів, проводяться регулярні тестування систем оповіщення з публікацією результатів.

Українська реальність ускладнюється тим, що дезінформаційні кампанії ворога прицільно б’ють по довірі до державних сервісів і систем оповіщення, використовуючи інформаційний шум кризових ситуацій. Наближення до європейських підходів потребує закріплення протоколів швидкого спростування фейків, професійного кризового позиціювання і залучення локальних лідерів думок та ЗМІ до офіційних каналів комунікації [70]. Проблемою залишається нерівномірний доступ населення до цифрових сервісів, що вимагає паралельної підтримки офлайн-каналів і фізичної інфраструктури оповіщення у віддалених громадах.

Дев’ятий вимір пов’язаний із вимірюваністю політик і незалежним аудитом готовності. У європейських моделях ключові програми цивільного захисту супроводжуються публічними індикаторами і регулярною зовнішньою верифікацією, що забезпечує прозорість і корекцію рішень на підставі доказів. Для України це означає доцільність упровадження паспортів готовності громад з обов’язковими розділами про укриття, місцеві сили, матеріальні резерви, критичні об’єкти, навчання населення, кіберстійкість і плани безперервності, які щорічно оновлюються і проходять незалежну вибіркову перевірку. Такий інструмент знижує ризик формалізму, забезпечує конкурентність спроможностей між громадами і підвищує якість суспільної дискусії щодо пріоритетів інвестицій [177]. Проблемою буде досягнення балансу між уніфікацією вимог і гнучкістю з урахуванням територіальної специфіки, однак саме поєднання двох підходів дозволяє витримати темп апроксимації без пригнічення локальних ініціатив.

Десятий вимір стосується міжнародної кооперації і транскордонної взаємодії. Європейська система передбачає швидке залучення допомоги через ERCC, взаємодію з гуманітарними організаціями, спрощення митних процедур під час надзвичайних ситуацій і взаємне визнання сертифікації обладнання та команд. Для України це відкриває можливості як отримання підтримки, так і поступового надання власної експертизи і ресурсів у

складі європейських операцій у майбутньому. Водночас існує ризик фрагментації зовнішньої допомоги без чіткої інтеграції у національні плани, що знижує ефективність використання ресурсів [77]. Тому доцільно інституціоналізувати прозорі «програмні вікна» для донорів і єдині стандарти даних для моніторингу допомоги, що мінімізує дублювання і посилює системну спроможність держави.

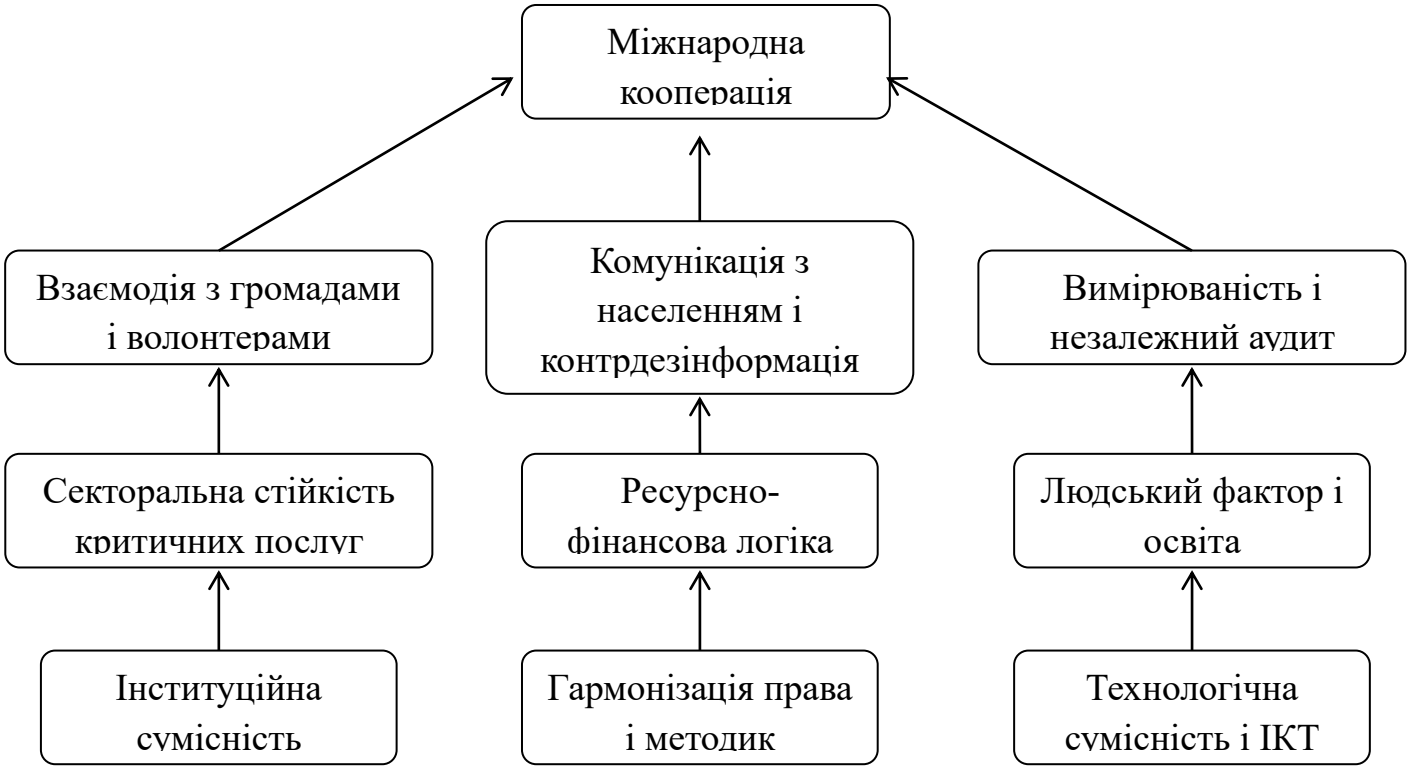


Рис 3.1 Схема: Виміри проблематики апроксимації європейського досвіду в Україні. *Сформульовано автором на основі узагальнення джерел [38; 70; 77; 175; 177]*

Можна констатувати, що апроксимація європейського досвіду не зводиться до перенесення норм і інструкцій, а передбачає глибоке вбудовування принципів ризик-орієнтованості, субсидіарності, вимірюваності і прозорості у щоденну практику державного управління цивільним захистом. Україна вже здійснила значні кроки в напрямі гармонізації, однак виклики воєнного часу і нерівномірність

територіальних спроможностей вимагають продуманих перехідних рішень. Дієвими інструментами стануть типові організаційні моделі державного управління у сфері цивільного захисту на місцевому рівні, міжмуніципальна кооперація, уніфіковані вимоги до планів безперервності і обміну інформацією, стандарти конкурентних закупівель із незалежним контролем якості, а також постійні спільні навчання з вбудованим механізмом оновлення нормативів за результатами перевірок [175]. Синхронний рух у цих площинах дозволить перетворити формальну відповідність на фактичну інституційну зрілість і забезпечити стійкий рівень безпеки, що відповідає найкращим європейським стандартам.

Розгортання проблематики апроксимації у прагматичному вимірі вимагає деталізованого розгляду державно-управлінського циклу, в якому кожна ланка підвищує ймовірність успішного перенесення практик країн Європейського Союзу в українські умови. Першою ланкою такого циклу постає стратегічне визначення цільового стану національної системи цивільного захисту, де з урахуванням набутих зобов'язань необхідно описати параметри функціональної сумісності з Механізмом цивільного захисту ЄС, стандарти ризик-менеджменту та базові рівні готовності для суб'єктів національної системи цивільного захисту на кожному управлінському рівні [129]. В європейській практиці такі описи оформлюються у вигляді рамкових документів, що охоплюють типові ризики, спроможності реагування, показники мінімального рівня послуг і методики вимірювання ефективності, а в Україні розумно адаптувати цю логіку через національний профіль спроможностей із чітким переліком операційних можливостей служб і громад під різні сценарії, що забезпечить верифіковану відправну точку для модернізації і дозволить уникнути ситуації, коли формальна гармонізація норм не супроводжується вимірюваним зростанням готовності.

Наступною ланкою стає інституційне програмування, яке має переводити цільові параметри у структуру відповідальних органів

державного управління і робочих процесів на рівнях держави, регіонів і громад. У європейських країнах з сильними системами цивільного захисту координаційні механізми налаштовані так, що міжвідомчі рішення ухвалюються на основі даних і спільних ситуаційних карт, а персональна відповідальність керівника за виконання планів є реальною, що знижує ризик відхилення від затверджених стандартів.

Українські реалії вимагають фокусувати інституційне програмування на усуненні розривів між правами і обов'язками виконавців, на створенні стандартних посадових профілів для фахівців цивільного захисту в громадах і на забезпеченні повноважень місцевих органів для застосування ризик-орієнтованого підходу у містобудуванні, керуванні комунальною власністю і закупівлях [76]. Такий підхід покаже практичний результат лише за умови, що центральні органи влади паралельно впорядкують відомчі регламенти обміну даними, оскільки без гарантованого доступу до актуальної інформації всі інші елементи апроксимації європейського досвіду втрачають ефективність.

Ключову роль відіграє нормативно-правове забезпечення, в якому необхідно досягти функціональної еквівалентності з вимогами директив і регламентів Європейського Союзу з урахуванням того, що формальна транспозиція норм не гарантує зміну практик без уточнення процедур і санкційних механізмів за невиконання. Європейський нормативно-правовий контур зосереджений на результато-орієнтованих вимогах, що допускають різні технологічні шляхи досягнення заданих параметрів безпеки, і саме така логіка має бути закладена у вітчизняні підзаконні акти, щоб сучасні технічні рішення не блокувалися застарілими відомчими переліками і неефективними сертифікаційними практиками [178]. У межах гармонізації доцільно розробити національні керівництва з ризик-менеджменту для громад і операторів критичної інфраструктури, де спосіб виконання вимог фіксується через чіткі таксономії загроз, індикатори готовності і вимоги до періодичності навчань, що відповідає усталеній

практиці Європейського Союзу та робить систему контрольованою і навчальною.

Окремої уваги потребує бюджетно-фінансова інженерія цивільного захисту, оскільки саме вона забезпечує матеріалізацію намірів у вигляді обладнання, інфраструктури, навчання та резервів. Європейські підходи демонструють, що зменшення очікуваного збитку стає метою програми, і це дозволяє виправдати довгі інвестиції у модернізацію мереж, систем оповіщення та укриттів, а також стандартизацію парку техніки. Українська практика має перейти від проектів із коротким горизонтом до портфелів програм зі зв'язкою між індикаторами стійкості та фінансуванням, де захищені видатки на критичні компоненти гарантують неперервність процесу модернізації навіть за умов зміни політичних пріоритетів чи кон'юнктури [39]. Доцільною є інституалізація спільних закупівель для груп громад, використання типових технічних специфікацій, зовнішній аудиторський супровід якості та залучення програм міжнародних фінансових організацій, які в європейській практиці виступають каталізатором для масштабних оновлень основних фондів місцевих служб.

Технологічна сумісність залишається найбільш видимим критерієм апроксимації, адже саме вона визначає здатність українських підрозділів працювати у спільних операціях з європейськими партнерами та забезпечувати безперервний обмін даними у кризових умовах. Важливим напрямом є впровадження багатоешелонних систем оповіщення, де кожен канал дублює інший і компенсує ризики втрати окремих вузлів під час уражень. На додаток до розвитку мобільних повідомлень і Cell Broadcast потрібна модернізація сиренних мереж, інтеграція радіомовлення з цифровими платформами, використання протоколу однакового попередження з уніфікованими форматами повідомлень та міцні канали передачі даних між диспетчерськими й ситуаційними центрами [231]. У такій архітектурі міська комунікаційна інфраструктура і канали операторів приватного сектору об'єднуються спільними інтерфейсами, а механізми

резервування живлення і зв’язку стають обов’язковим елементом технічних вимог, що вже давно закріплено у європейських керівництвах і методиках.

Людський капітал системи цивільного захисту є тим елементом, що визначає реальну швидкість зміни практик. Європейський досвід будується на спеціалізованих освітніх програмах, матрицях компетентностей і безперервній підготовці з регулярною ротацією кадрів на міжвідомчих навчаннях.

Для України це означає необхідність актуалізувати підготовку фахівців на базі університетів та відомчих академій, запровадити модульні курси з управління ризиками, безперервності, інформаційної безпеки, кризових комунікацій і гуманітарної координації, а також обов’язкову сертифікацію посадових осіб з оновленням раз на визначений період [209]. Розгортання національної мережі тренувальних полігонів із можливістю комплексного моделювання подій фізичного і цифрового характеру дозволить підвищити якість взаємодії між службами, а системне залучення операторів критичних послуг до таких навчань зблизить управлінські культури публічного і приватного секторів.

Волонтерський компонент апроксимації відкриває додатковий резерв підвищення стійкості громад, однак вимагає формалізації відносин і довгострокової підтримки. Країни Європейського Союзу, де добровільні пожежно-рятувальні формування стали основою першої лінії реагування, демонструють, що без прозорого механізму фінансування, страхування, забезпечення засобами індивідуального захисту і технікою волонтерські мережі з часом слабшають і втрачають кадрову тяглість [44]. Українським громадам потрібні типові моделі розгортання добровольчих команд із міжмуніципальною кооперацією, стандартні навчальні програми і можливість оперативно використовувати спільні пункти базування та ремонту техніки, що наближає структуру локальної готовності до

європейського рівня та створює підґрунтя для справжньої інтероперабельності підрозділів на транскордонних навчаннях.

Секторальні кейси наближення до європейських підходів показують, що найбільшого ефекту досягають програми, де визначено ключові міжзалежності. В енергетиці пріоритет мають рішення з локальною генерацією і накопиченням, у водопостачанні працюють графіки резервування енергоживлення насосних станцій і мобільні системи очищення, в охороні здоров’я ключовими стають плани безперервності для госпітальних кластерів із гарантованими запасами і автономним живленням [113]. Транспортна логістика перебудовується під гуманітарні сценарії з інтегрованими цифровими диспетчерськими, а освіта розгортає моделі віддаленого навчання і адаптації шкільних приміщень для безпечного укриття. У кожному секторі постає завдання уніфікувати формати обміну даними між операторами і органами влади, оскільки без цього неможливо досягти потрібної оперативності рішень у кризові періоди.

Важливим компонентом апроксимації є комунікація з населенням і протидія дезінформації, яка під час надзвичайних ситуацій завдає відчутної шкоди довірі до інституцій і може знижувати готовність громадян дотримуватися офіційних інструкцій. Європейські практики підкреслюють значення багатомовних і інклюзивних повідомлень, регулярного тестування систем оповіщення, стандартизованих шаблонів тривожних сигналів і оперативного спростування фейків силами офіційних каналів у координації з місцевими медіа і лідерами громад [357]. Для України доцільно закріпити у нормативних документах обов’язкові елементи планів кризових комунікацій для органів державного управління і операторів критичних послуг, а також забезпечити підготовку прессекретарів і спікерів, які володіють методиками неконфліктного інформування населення в умовах високої напруги і невизначеності.

Механізми вимірюваності і аудиту наближають систему до європейської культури доказовості, де політики оцінюються за результатами, а не за обсягом прийнятих документів. Українським громадам і регіонам потрібні паспорти готовності з незалежною верифікацією, відкриті публічні панелі показників, регулярні міжвідомчі огляди, а також інституційно оформлений процес оновлення нормативних актів на підставі висновків навчань і перевірок [357]. Саме так забезпечується живий зв'язок між практикою і правом, який лежить в основі європейського підходу до безпеки і дозволяє уникнути застиглого формалізму.

Транскордонна кооперація є природним полем апроксимації, де перевіряється інтероперабельність на практиці. Механізм державного управління у сфері цивільного захисту Європейського Союзу забезпечує рамку для взаємодопомоги, а інструменти організації приймаючої держави дозволяють швидко інтегрувати міжнародні підрозділи у національні операції, зменшуючи адміністративні бар'єри [295]. Для прикордонних регіонів України доцільним є випереджальне узгодження форматів спільних навчань, шаблонів документів, контактних пунктів і логістичних коридорів, що суттєво скорочує час реагування під час реальних подій і створює довгострокову культуру довіри і взаємодії.

В умовах війни апроксимація набуває подвоєної складності, оскільки традиційні європейські моделі державного управління у сфері цивільного захисту створювалися переважно під природні і техногенні ризики, тоді як український контекст включає системні воєнні ураження. Це потребує поєднання європейських стандартів з власними напрацюваннями України у сфері швидкого відновлення критичної інфраструктури, розгортання укриттів, гуманітарної логістики, роботи з переміщеним населенням і протидії мінній небезпеці [284]. Практика останніх років показала здатність українських служб масштабувати рішення за лічені тижні, що є унікальним ресурсом для Європи, і правильна організація обміну знаннями

дозволить перетворити український досвід на каталізатор оновлення європейських керівництв і процедур. У цьому полягає двонаправленість апроксимації, коли імпорт норм і практик супроводжується експортом перевірених у важких умовах рішень.

Слід наголосити на ризиках формального наслідування, яке може створити ілюзію прогресу без зміни поведінки і результатів. Запобігти цьому здатна чітка прив'язка фінансування до індикаторів готовності, зовнішній аудит і порівняльні огляди громад і відомств, регулярні навчання з фіксацією управлінських помилок і їх обов'язковим виправленням у нормативній площині [290]. Розвиток міжмуніципальних форматів і навчальних мереж, професіоналізація кадрового складу, стандартизація технічної бази і даних, а також цільові програми для добровольчих формувань у поєднанні з міжнародною кооперацією створюють умови для сталого перетворення європейських принципів на повсякденну практику безпеки громадян України.

Поглиблений порівняльний аналіз окремих європейських практик дозволяє конкретизувати траєкторії перенесення до українського контексту і зменшити ризик формального наслідування. Польща розвинула змішану модель державного управління у сфері цивільного захисту, у якій Державна пожежна служба відповідає за професійний компонент, а мережа добровільних пожежно-рятувальних формувань OSP заповнює простір першої лінії готовності, що забезпечує рівномірне покриття території завдяки близькості підрозділів до населення і сталим механізмам співфінансування з місцевих бюджетів і державних програм [31]. Для України релевантною є локалізація цієї архітектури через типові пакети створення добровольчих команд з базовим оснащенням, модульними навчальними курсами і стандартними угодами між громадами, які спільно утримують техніку і пункти базування [292]. Такий підхід зменшує вартість входу для невеликих громад, забезпечує кадрову тяглість через залучення місцевих жителів і підвищує швидкість реагування, оскільки час

прибуття першої ланки часто визначається саме просторовою близькістю команди до місця події. Важливою умовою є інтеграція OSP-аналогів у національні протоколи диспетчеризації та страхування, що прибирає правові бар'єри і надає добровольцям належний рівень захисту і соціальних гарантій, без яких масштабування руху є малоймовірним.

Німецька модель державного управління у сфері цивільного захисту поєднує сильне федеральне планування через BBK із потужною роллю земельних і муніципальних органів, а також із унікальною інституцією THW, яка є федеральною добровільною організацією технічної допомоги і виконує спеціалізовані завдання з інженерного забезпечення, логістики та відновлення критичної інфраструктури. Висока інтероперабельність досягається через стандартизовані модулі, уніфіковані вимоги до підготовки і регулярні міжземельні навчання, що формують спільну операційну культуру.

Для України придатною є концепція створення технічних модулів національного рівня за зразком THW з акцентом на електроживлення, тимчасові мости, очищення води і польову логістику, які можуть швидко підсилювати регіони під час масштабних уражень і ототожнюються з компонентами rescEU, де взаємозамінність і стандартизація техніки є ключовою вимогою [304]. Така модульна логіка посилює керованість мобілізації ресурсів і спрощує інтеграцію із міжнародною допомогою, а також створює зрозумілі траєкторії кар'єрного і волонтерського зростання для фахівців, які бажають працювати у сфері цивільного захисту.

Швеція демонструє послідовність ризик-орієнтованого підходу, де MSB координує національну політику і підтримує муніципалітети в підготовці обов'язкових аналізів ризиків та вразливостей, планів безперервності для соціально важливих послуг і програм підготовки населення до автономної поведінки в перші години після події. Концепція «тотальної оборони» інтегрує цивільні і військові компоненти на рівні планування та комунікації, що критично важливо у контексті гібридних

загроз [354]. Для України значущі два інструменти, що можуть бути локалізовані вже зараз, а саме регулярні муніципальні огляди ризиків із публікацією стислих відкритих версій для громадян і стандартизовані інформаційні продукти для домогосподарств, які пояснюють базові правила автономності протягом визначеного проміжку часу. Така комунікація підвищує зрілість суспільства і зменшує навантаження на служби у перші критичні години, що підтверджено практикою скандинавських країн.

Естонія забезпечила прорив у частині цифрової інтероперабельності завдяки платформі обміну даними X-Road, яка дозволяє органам державного управління і операторам послуг безпечно обмінюватися даними в реальному часі на основі уніфікованих стандартів і регламентів доступу. Для цивільного захисту це означає можливість оперативно збирати і візуалізовувати інформацію про статус мереж, наявність ресурсів і виконання планів, а також інтегрувати різні канали оповіщення у єдину диспетчерську логіку. Українські інформаційні платформи можуть наблизитися до такої моделі через поступову уніфікацію форматів даних та інтерфейсів і створення державних API для обміну оновленнями між відомствами і громадами, що одночасно підвищує прозорість процесів, скорочує дублювання і зменшує інформаційні розриви [344]. В умовах загрози кібератак критично важливо закріпити мінімальні вимоги до кіберзахисту таких платформ відповідно до загальної логіки NIS2, де рівень безпеки і реагування стає не лише технологічною, а й державно-управлінською вимогою.

Фінляндія вибудувала культуру «всеохопної безпеки», у якій Національне агентство забезпечення поставок координує публічно-приватні партнерства для підтримання запасів, резервних ланцюгів постачання і критичних компетентностей у кризових умовах. У сфері цивільного захисту особливою рисою фінської моделі є системність вимог до захисних споруд у містобудуванні, що забезпечує прогнозовані

параметри укриття населення в урбанізованих зонах і інтегрується з планами безперервності соціальних послуг. Україна може запозичити принцип довгих горизонтів і визначеності вимог для нового будівництва та реконструкції об'єктів соціальної інфраструктури, що збалансує короткострокові рішення у воєнний час із прогнозованою траєкторією підвищення безпеки у середньостроковій перспективі.

Італія побудувала багаторівневу систему Protezione Civile, яка спирається на кооперацію органів державнного управління, регіональних і муніципальних структур із потужною роллю волонтерських організацій та наукових центрів у сфері моніторингу гідрогеологічних ризиків. Країна системно використовує карти небезпек і ризиків затоплення та зсувів, інтегруючи їх у містобудівні рішення і локальні плани реагування [355]. Для України така логіка є корисною при оновленні планів територіального розвитку та відбудови, де карти ризиків мають стати обов'язковою складовою ухвалення рішень із чітким режимом врахування їх у дозвільних процедурах і державному контролі, що зменшує майбутні втрати і підвищує прийнятність інвестиційних рішень для громад.

Іспанія доповнює палету європейських практик державного управління у сфері цивільного захисту наявністю підрозділу UME у складі збройних сил, який спеціалізується на реагуванні на великі пожежі, повені та техногенні події, швидкому розгортанні таборів і логістичних вузлів, а також на авіаційній підтримці рятувальних операцій. У поєднанні з цивільними службами це забезпечує здатність країни швидко нарощувати спроможності під час пікових навантажень і реалізовувати масштабні операції з високою інтенсивністю [362]. Українському контексту може бути близькою ідея створення високоготових підрозділів підсилення з чітко визначеним завданням для катастроф великого масштабу, що діють у межах єдиного керівництва системою цивільного захисту і використовують стандартизовані модулі і техніку, сумісні з механізмами Європейського Союзу.

Правова апроксимація до європейських вимог у сфері керування небезпеками техногенного характеру неможлива без функціональної еквівалентності нормам Seveso III і пов'язаним з ними процедур оцінки і контролю ризиків на об'єктах підвищеної небезпеки. Українська система має забезпечити повний цикл від ідентифікації небезпек і категоризації об'єктів до затвердження внутрішніх і зовнішніх планів локалізації і ліквідації, спроможностей підрозділів місцевого рівня і системних навчань з урахуванням сценаріїв комбінованих подій. Водночас, зазначений підхід вимагає узгодженої методології, яка покриває імовірнісні оцінки, карти впливу і процедури інформування населення, а також узгодження з вимогами щодо планів безперервності критичних операторів, що закріплено в CER і NIS2 для фізичної і цифрової складових стійкості. Така узгодженість підвищує прозорість і керованість ризиків і зменшує регуляторні колізії, які виникають у разі існування паралельних логік планування для промислових і інфраструктурних суб'єктів.

Поглиблене впровадження директиви щодо ризиків затоплення вимагає не лише створення карт небезпек і ризиків, які відображають зони можливих підтоплень за різних сценаріїв, а й їх операційного використання у місцевих планах розвитку, інвестиційних рішеннях і пріоритезації заходів із зменшення шкоди. Європейська логіка передбачає, що карти оновлюються за результатами подій і навчань і слугують базою для комунікації з населенням, навчання домогосподарств, розміщення критичних об'єктів і визначення маршрутів евакуації. Для України впровадження такого підходу означає, що карти небезпек мають стати спільним інструментом для органів місцевого самоврядування, проектантів, забудовників і служб цивільного захисту і бути юридично значущими документами вже на етапі погодження будівництва в зонах потенційного підтоплення. Що дозволить знизити майбутні витрати на ліквідацію наслідків і підвищити якість просторового планування на рівні громад.

Механізми Host Nation Support у межах Механізму державного управління у сфері цивільного захисту ЄС формують практичну рамку для швидкого входу міжнародних модулів на територію постраждалої держави, спрощення митних і прикордонних процедур, розміщення персоналу, використання аеродромів і портів, а також для узгодження командування і зв'язку. Українське правове поле має бути доповнене підзаконними актами і міжвідомчими інструкціями, які віддзеркалюють ці вимоги на національному рівні і вказують конкретні відповідальні органи, пункти прийому і логістичні вузли, а також алгоритми взаємодії з регіональними адміністраціями і громадами. Завдяки такій деталізації міжнародна допомога перетворюється на керований ресурс, а не на множину неузгоджених потоків, що у кризі заряджає систему додатковою складністю і може знижувати швидкість реагування.

Синхронізація вимог NIS2 і DORA з рамками цивільного захисту актуалізує тему кіберфізичних сценаріїв, де фізичні наслідки настають через цифрові інциденти. Європейський підхід уникає розриву між кібербезпекою і безперервністю послуг і вимагає від критичних операторів цілісної оцінки ризиків і готовності, включаючи спільні навчання з відпрацюванням відмов у системах керування, тривалих відключень живлення і втрати зв'язку. Для України це означає необхідність інтегрувати підрозділи кіберзахисту і фахівців з інформаційної безпеки у плани цивільного захисту та ситуаційні центри, уніфікувати протоколи сповіщення про події і встановити обов'язковість інцидентних журналів та постінцидентного аналізу для публічних і приватних операторів. Такий підхід сприяє побудові спільної мови між технічними командами і управлінськими структурами і пришвидшує прийняття рішень під час складних подій.

Практичний вимір апроксимації потребує методології вимірювання прогресу, де кожна громада і відомство розуміють свій стартовий рівень і шлях підвищення спроможності. Запровадження індексу готовності з

блоками інституційної спроможності, технічної бази, людського капіталу, кризових комунікацій, планів безперервності і кіберстійкості із прозорими методиками збору даних дає можливість спрямовувати ресурси на вузькі місця і публічно звітувати про результати. Європейська практика підтверджує, що вимірюваність і зовнішній аудит стають каталізаторами змін, оскільки прив'язують амбіції до перевірюваних результатів і формують здорову конкуренцію спроможностей між територіями. Для України доцільно поєднати такий індекс із програмно-цільовим фінансуванням, де отримання певних рівнів відкриває доступ до спільних закупівель, технічної допомоги і навчальних програм, що підвищує мотивацію та мінімізує ризик формального виконання вимог.

Важливою передумовою незворотності змін є організаційна пам'ять, яка у європейській практиці підтримується через мережі знань, післядієві огляди і механізми трансферу уроків у нормативні акти і стандарти підготовки. Українська система цивільного захисту має закріпити обов'язковість післядієвих звітів за всіма значущими подіями і навчаннями з чіткими дедлайнами, відповідальними і планами корекції, що забезпечить зворотний зв'язок між практикою і політикою. Це зближує державно-управлінську культуру з європейською і створює підстави для швидкого оновлення процедур відповідно до реально виявлених слабких місць.

Розгортання дорожньої карти апроксимації доцільно мислити як безперервний багаторічний процес із хвилями пріоритизації, де перший етап фокусується на уніфікації даних, створенні інституційних «містків» у громадах і приведенні у відповідність ключових підзаконних актів, другий етап концентрується на технологічній сумісності і стандартизації модулів, а третій закріплює зрілість через повномасштабну систему вимірювання, аудит і навчальні мережі. Така логіка дозволяє уникати перевантаження системи цивільного захисту і водночас утримувати постійний темп змін, що є критично важливим у довготривалих кризових умовах і у процесі відбудови.

Результатом дотримання такого курсу стає не лише формальна відповідність європейським документам, а реальне досягнення сумісної, вимірюваної і стійкої практики цивільного захисту, яка здатна витримувати змішані ризики і швидко відновлюватися після уражень.

3.3 Дослідження нормативно-правового механізму забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту

Нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту України базується на розгалуженій системі законодавчих і підзаконних актів. Центральним елементом цієї системи є Кодекс цивільного захисту України – комплексний закон, що набув чинності у 2013 році та об’єднав положення кількох попередніх законів у цій галузі. Кодекс визначає єдину державну систему цивільного захисту, її структуру та режими функціонування, повноваження центральних і місцевих органів державного управління, органів місцевого самоврядування, права і обов’язки громадян, а також основні заходи у сферах запобігання надзвичайним ситуаціям, реагування на них та відновлення. Зокрема, Кодекс закріплює чотири режими функціонування єдиної державної системи цивільного захисту – повсякденного функціонування, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану – що забезпечує гнучке реагування на різні рівні загроз [70]. У рамках цієї системи створені функціональні підсистеми (галузеві підсистеми під егідою міністерств та інших центральних органів) і територіальні підсистеми на рівні областей, районів та громад. Така багаторівнева структура покликана забезпечити координацію між всіма суб’єктами, що залучені до цивільного захисту, від урядового рівня до об’єктового.

Крім Кодексу цивільного захисту, важливими компонентами національної нормативної бази є спеціальні закони, які деталізують окремі аспекти цивільного захисту населення і критичних об'єктів. Зокрема, заслуговує на увагу Закон України «Про національну безпеку України», який відносить сили цивільного захисту до числа суб'єктів, «на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України» [187]. Крім того, саме цей закон надає визначення Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України.

В останні роки, у контексті євроінтеграції та нових викликів, відбулося істотне оновлення законодавства. Зокрема, у 2021 році був прийнятий Закон України «Про критичну інфраструктуру» №1882-IX [184], що заклав правові та організаційні засади створення національної системи захисту критичної інфраструктури. Цей закон уперше надав визначення поняттям «критична інфраструктура» та «життєво важливі послуги», встановив принципи віднесення об'єктів до критичних та запровадив вимоги до їх захисту і стійкості. Закон також окреслив повноваження органів державного управління у цій сфері, зокрема визначив роль уповноваженого органу (нині – Міністерство економіки України) у координації діяльності із захисту критичної інфраструктури. На розвиток цього закону Уряд прийняв низку підзаконних актів: затверджено методики і критерії категоризації об'єктів критичної інфраструктури, порядок ведення їх реєстру, вимоги до кіберзахисту та фізичної безпеки тощо. Дані кроки мають на меті створити в Україні аналог європейської моделі захисту критично важливих суб'єктів (Critical Entities Resilience), що особливо актуально в умовах зростання кібер- та терористичних загроз.

Важливою складовою нормативно-правового поля є також Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» №2163-VIII, ухвалений у 2017 році [192]. Цей закон встановлює загальні рамки кібербезпеки держави та зобов'язує органи влади і визначених операторів критичної інфраструктури вживати організаційно-технічних заходів для

захисту інформаційних систем. Згідно із цим законом, в країні створено національну систему кібербезпеки, визначено компетентні органи (Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації, Національний банк, розвідувальні та правоохоронні органи тощо) та засади їх взаємодії. Хоча цей закон належить до сфери національної безпеки, його реалізація тісно переплітається з цивільним захистом: стійкість критичних послуг неможлива без належного рівня кіберзахисту їхніх систем управління і зв'язку.

Таким чином, Закон «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» доповнює Кодекс цивільного захисту, розширюючи поняття цивільного захисту на кіберпростір. У розвиток цього напряму прийнято окремі підзаконні акти, зокрема Загальні вимоги до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури (постанова КМУ №518 від 19.06.2019) та Порядок проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури (постанова КМУ №1176 від 11.11.2020) [177]. Зазначене створює механізми контролю за цифровою безпекою на важливих об'єктах, що є невід'ємною частиною їх загальної стійкості.

Для практичної реалізації законів у сфері цивільного захисту діє значний масив постанов Кабінету Міністрів та наказів центральних органів державного управління. Однією з ключових є Постанова КМУ №11 від 09.01.2014, якою затверджено Положення про єдину державну систему цивільного захисту. Цим положенням детально регламентовано структуру ЄДСЦЗ, завдання та порядок взаємодії її підсистем. Зокрема, визначено склад сил і засобів цивільного захисту, що включає професійні аварійно-рятувальні служби (насамперед Державну службу з надзвичайних ситуацій – ДСНС), формування цивільного захисту на підприємствах, невоєнізовані формування, добровільні рятувальні підрозділи тощо [77]. Встановлено процедури переведення системи цивільного захисту у вищі режими готовності, координаційні механізми (комісії з питань ТЕБ і НС всіх рівнів) та порядки оповіщення населення. Окремі постанови КМУ стосуються

затвердження класифікації надзвичайних ситуацій за рівнями (центрального, регіонального, місцевого або об’єктового), порядку створення та використання матеріальних резервів для ліквідації НС, евакуаційних заходів, функціонування системи оповіщення тощо. Наприклад, діє постанова КМУ №368 від 24.03.2004 (в редакції змін) про класифікацію надзвичайних ситуацій за їх рівнем, яка спрямована на уніфікацію підходів до оцінки масштабів НС та відповідного реагування [197]. Наказом МВС №884 від 05.11.2018 було затверджено Концептуальні засади розвитку загальнодержавної системи оповіщення, що передбачає модернізацію мереж оповіщення з урахуванням сучасних цифрових технологій і вимог доступності. Таким чином, національна нормативна база утворює багатоешелонну інфраструктуру правових норм – від стратегічних положень Кодексу до технічних стандартів і порядків, – покликану охопити всі фази циклу цивільного захисту (превенцію, готовність, реагування, відновлення).

В умовах воєнної агресії та масштабних викликів, з якими зіткнулася Україна останніми роками, національне законодавство з цивільного захисту продовжує динамічно розвиватися. Нові загрози, такі як масовані ракетні удари по енергетиці, гібридні атаки, довготривалі переміщення населення, вимагають уточнення та розширення нормативно-праваового поля [153]. Як наслідок, у 2023-2024 роках розроблено поправки до Кодексу цивільного захисту та пов’язаних законів. Зокрема, законопроект №11345 (2024) передбачає внесення змін щодо запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків, створення фонду захисних споруд та мережі центрів безпеки на місцях. У листопаді 2023 року було ратифіковано угоду про участь України в Механізмі цивільного захисту ЄС, що зумовлює необхідність імплементації європейських підходів і термінології в національне законодавство [40]. Відтак, нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту

України перебуває у стадії трансформації, реагуючи на внутрішні проблеми та зовнішні зобов'язання, про що детальніше йдеться далі.

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію обумовив активну адаптацію національної нормативної бази цивільного захисту до правових норм Європейського Союзу. Цей процес має два взаємопов'язані виміри: формальне наближення законодавства (гармонізація актів, імплементація директив і регламентів ЄС) та змістовне впровадження європейських принципів управління – ризик-орієнтованості, субсидіарності, вимогливості до стійкості послуг і транскордонної співпраці. На рівні інституційних рішень важливим кроком стало приєднання України до Механізму цивільного захисту ЄС. Відповідна Угода між Україною та ЄС, підписана у квітні 2023 року, була ратифікована Законом №3434-IX від 08.11.2023 [204]. Це означає, що Україна відтепер є учасником загально-європейської системи координації в разі великих катастроф і може як отримувати, так і надавати допомогу через Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (ERCC). У законодавчому полі участь у Механізмі ЄС потребує внесення змін до національних актів: визначення національного координатора взаємодії з ERCC, процедур запиту та надання міжнародної допомоги, узгодження термінології з європейською (наприклад, введення понять «лихо», «готовність», «модуль цивільного захисту» тощо). Експертний аналіз вказує, що автори відповідних змін мають уникнути суто формального підходу і врахувати весь спектр вимог Decision №1313/2013/ЄС про Механізм цивільного захисту Європейського Союзу. Зокрема, у європейській правовій рамці наголошено, що цивільний захист охоплює захист людей, довкілля і майна (включно з культурною спадщиною) від будь-яких катастроф – природних, техногенних, біологічних чи воєнних. Українське законодавство традиційно фокусувалося переважно на захисті населення і територій від надзвичайних ситуацій природного чи

техногенного характеру; тепер же коло загроз розширюється, і норми мають відобразити принцип «all-hazards approach», закладений у актах ЄС.

Важливим напрямом є імплементація європейських директив та регламентів, що встановлюють нові стандарти стійкості для критичних галузей. До ключових документів належать наступні.

Директива (ЄС) 2022/2555 (NIS2) – щодо високого спільного рівня кібербезпеки мереж та інформаційних систем, яка замінила попередню директиву NIS (2016/1148/ЄС). NIS2 зобов'язує держави-члени запровадити жорсткіші вимоги до кіберзахисту широкого кола основних та важливих суб'єктів (essential and important entities) у різних секторах – енергетиці, транспорті, фінансах, охороні здоров'я, цифровій інфраструктурі тощо. Вона передбачає обов'язкове керування кіберризиками на рівні організацій, впровадження заходів інформаційної безпеки, створення механізмів обміну інформацією про кіберінциденти, а також посилює інституційні вимоги (наявність національних стратегій кібербезпеки, компетентних органів, CSIRT-центрів, режиму звітності про інциденти) [41]. Для України це означає необхідність перегляду та доповнення чинного закону про кібербезпеку і суміжних актів. У 2023 році вже зроблено кроки в цьому напрямі – урядом подано проект змін до Закону «Про критичну інфраструктуру» щодо імплементації положень директиви NIS2 та суміжної директиви CER. Зокрема, пропонується розширити перелік секторів і видів діяльності, що підпадають під режим кіберстійкості, уточнити критерії віднесення суб'єктів до критично важливих за європейськими підходами, запровадити вимогу обов'язкових аудитів інформаційної безпеки та інцидент-менеджменту.

Регламент (ЄС) 2022/2554 (DORA) – так званий «Акт про цифрову оперативну стійкість фінансового сектору». Це новий для європейського права документ, який є обов'язковим до виконання в державах-членах і встановлює єдині вимоги до фінансових установ щодо забезпечення стійкості до ІКТ-загроз. Регламент вимагає від банків, страховиків,

інфраструктурних фінансових компаній впровадити комплексну систему управління ІКТ-ризиками, регулярно проводити оцінку кіберстійкості (включно з пентестами та сценарними навчаннями), запровадити обов'язкове повідомлення про суттєві кіберінциденти до наглядових органів, а також встановлює нагляд за постачальниками ІКТ-послуг (хмарних сервісів, цифрових платформ) для фінансового сектору. Хоча дія данного документа формально обмежена фінансовою системою ЄС, його поява відображає загальну тенденцію до регулювання цифрової стійкості критичних секторів. Українські фінансові регулятори (НБУ, НКЦПФР) вже орієнтуються на принципи DORA при оновленні власних нормативних актів з кібербезпеки банків та небанківських установ. В майбутньому, з огляду на перспективу членства в ЄС, Україна імплементує основні положення закріпивши їх у законодавстві про фінансові послуги та платіжні системи. Зазначене підвищить загальну стійкість національної економіки до кіберризиків і зблизить її з європейським простором регулювання.

Директива (ЄС) 2022/2557 (CER) – про стійкість критично важливих суб'єктів, яка набула чинності у 2023 році і прийшла на зміну старій Директиві 2008/114/ЄС про європейську критичну інфраструктуру [287]. CER-директива запроваджує комплексний підхід «усіх небезпек» до забезпечення стійкості critical entities – від фізичної охорони до оперативної витривалості. Вона охоплює 11 базових секторів (енергетику, транспорт, фінанси, здоров'я, воду, цифрову інфраструктуру, публічне управління тощо) і зобов'язує держави-члени виконати низку кроків: (1) розробити національну стратегію забезпечення стійкості критичних суб'єктів, яка визначає цілі та заходи державної політики в цій сфері; (2) провести національну оцінку ризиків для критичних об'єктів у зазначених секторах; (3) на основі ризик-аналізу визначити перелік критично важливих суб'єктів в кожному секторі, які повинні виконувати вимоги директиви; (4) зобов'язати такі суб'єкти проводити власні оцінки ризиків

та впроваджувати пропорційні заходи безпеки і стійкості (охорона периметру, резервування ресурсів, планування неперервності діяльності тощо); (5) встановити порядок повідомлення про інциденти та порушення роботи, що суттєво впливають на надання основних послуг; (6) визначити компетентні органи та контактні пункти з питань стійкості критичних суб'єктів, запровадити нагляд за виконанням вимог та санкції за їх порушення.

Україна, ще до прийняття CER розпочала формування власної системи критичної інфраструктури (закон 2021 року), але положення директиви значно підвищують планку. Наразі готується законопроєкт №12208 (2023) про зміни до закону про критичну інфраструктуру з метою імплементації CER. Очікується, що буде введено поняття національної критичної інфраструктури з категоризацією об'єктів за критеріями, подібними до європейських (ступінь впливу відмови на життєдіяльність населення, транскордонний ефект тощо). Також запроваджуватимуться обов'язки для операторів: розробка і подання планів забезпечення стійкості (аналог «паспортів безпеки об'єктів» у європейській термінології), впровадження внутрішніх процедур контролю і культури безпеки [349]. Важливим аспектом є взаємодія з суміжними сферами – цивільний захист як такий охоплює питання реагування на надзвичайні ситуації, тоді як законодавство про критичну інфраструктуру та кібербезпеку фокусується на превентивній стійкості і безперервності послуг. Гармонізація цих площин – одне з актуальних завдань для уряду та парламенту.

Європейські підходи до державного управління у сфері цивільного захисту ґрунтуються на превенції та керуванні ризиками як першорядних пріоритетах, що має бути належно відображено і в українському нормативному полі. Традиційно система цивільного захисту України була зорієнтована на реагування та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, тоді як оцінка ризиків і запобігання мали другорядний характер. Сьогодні, у руслі Sendai Framework та політики ЄС, відбувається концептуальний

зсув: держава формує ризик-орієнтовану модель, де планування заходів і розподіл ресурсів базуються на результатах інтегрованих оцінок ризиків (ймовірності подій, масштабів потенційних збитків, вразливості територій та критичності інфраструктури). На виконання міжнародних зобов'язань, Україна прийняла низку стратегічних документів: так, Указом Президента №479/2021 затверджено Концепцію забезпечення національної системи стійкості, яка окреслює перехід до проактивного ризик-менеджменту в усіх сферах безпеки, включно з цивільним захистом. Концепція визначає основні принципи (єдність підходів, всебічна взаємодія органів, орієнтація на довгострокову стійкість) та передбачає розробку секторальних стандартів стійкості. В розвиток Концепції урядом схвалено План заходів до 2025 року (розпорядження КМУ №1025-р від 10.11.2023) [330], що містить конкретні завдання: впровадження ризик-орієнтованого підходу в діяльність місцевих органів, створення системи моніторингу ризиків, удосконалення методик оцінки небезпек, перегляд нормативів безпеки з урахуванням принципу «technologically neutral outcomes» – тобто встановлення цільових показників безпеки без жорсткої прив'язки до конкретних технологій, що дозволяє використовувати різні рішення для їх досягнення. Це відповідає європейській практиці, де законодавство визначає цільові рівні захисту, а вибір засобів залишає суб'єктам – за умови контролю їх ефективності.

Одним з практичних проявів ризик-орієнтованості є вимога до розробки планів безперервності діяльності (business continuity plans) для критичних служб і інфраструктур. В ЄС така вимога вже стала стандартом: як згадано вище, вона закріплена у директивах CER і NIS2 для відповідних суб'єктів. В Україні подібні плани поки що не є обов'язковими для більшості галузей (за винятком окремих вимог НБУ до банків та деяких об'єктів, віднесених до категорії підвищеної небезпеки). Проте поступово ця практика впроваджується.

Закон «Про критичну інфраструктуру» містить норму про необхідність розробки планів захисту для критичних об’єктів на випадок різних загроз, а ДСНС у методичних рекомендаціях рекомендує підприємствам та установам формувати плани дій з ліквідації аварій і забезпечення життєдіяльності. Європейський досвід показує доцільність закріплення на рівні підзаконних актів єдиних вимог до таких планів – їх структури, переліку сценаріїв, що враховуються, порядку оновлення і тестування. Уже зараз у сфері цивільного захисту України впроваджується поняття «паспортів готовності» для місцевих громад – свого роду звітних документів, де відображено ступінь їхньої спроможності до реагування (наявні укриття, запаси, плани евакуації, тощо). У європейській термінології подібні інструменти відомі як safety/security passports критичних об’єктів [298]. Таким чином, поступово відбувається зближення: українська нормативна база вчиться вимірювати і регулювати готовність не лише постфактум, але і превентивно – через встановлення мінімальних критеріїв безперервності функцій.

Окремої уваги потребує питання цифрової стійкості, яке на перетині цивільного захисту і кібербезпеки набуло пріоритетності в ЄС останніми роками. Атаки на енергомережі, системи зв’язку, державні інформаційні ресурси можуть спричиняти ефект доміно, провокуючи надзвичайні ситуації техногенного характеру. Європейське право реагує на ці виклики, поєднуючи фізичну і кібербезпеку в єдине поле регулювання. В уже згаданій Директиві CER наголошено, що критично важливі суб’єкти мають забезпечувати стійкість до усіх видів ризиків, включно з кібернетичними, а Директива NIS2 та Регламент DORA спеціально деталізують заходи кіберстійкості. Таким чином, в країнах ЄС тепер вимагається, щоб критичні об’єкти одночасно виконували вимоги фізичної захищеності (охорона, інженерні системи безпеки) і кібернетичної безпеки (захист мереж, резервування даних, відпрацювання сценаріїв кібератак).

Україна робить кроки в цьому напрямі: у 2022 році Держспецзв'язку затвердило Методичні рекомендації з підвищення рівня кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, які рекомендують операторам запроваджувати сучасні системи виявлення та реагування на кіберінциденти, проводити аудити захищеності, підключатися до Національного центру резервування даних тощо. Крім того, під егідою ДСНС та Міністерства цифрової трансформації розвивається система урядового реагування на кіберкризи, що включає сценарії спільних дій при масових кібератаках (на кшталт атак на енергетику в 2015–2016 рр.) [54].

Однак на нормативному рівні інтеграція кібербезпеки у цивільний захист ще не повністю здійснена: наприклад, Плани реагування на надзвичайні ситуації в більшості галузей поки що не враховують сценарії суто кіберінцидентів або комбінованих кіберфізичних атак. Європейський досвід підказує, що такі прогалини слід усунути шляхом доповнення галузевих нормативів – скажімо, затвердженням типового розділу «Цифрова стійкість» в планах забезпечення діяльності об'єктів у надзвичайних ситуаціях. Також на часі закріплення мінімальних стандартів кібергігієни для органів влади та підприємств, віднесених до критичних: це може бути зроблено через стандарти ДСТУ або накази профільних міністерств (за аналогією до вимог НБУ щодо кіберзахисту банків). В цілому імплементація NIS2 потребуватиме запровадження процедур обміну інформацією про кібератаки між різними суб'єктами (через національну платформу обміну кіберінформацією) та механізму партнерських перевірок (peer-reviews) кібербезпеки, як це передбачено статтями 18–19 директиви. Всі ці кроки повинні знайти відображення у вітчизняних нормативних актах, щоб цифрова стійкість стала невід'ємною частиною цивільного захисту, як того вимагають сучасні умови.

Таким чином, євроінтеграція стимулює Україну до системного оновлення нормативно-правового механізму державного управління у сфері цивільного захисту. Вже зроблено значні кроки – прийнято закон про

критичну інфраструктуру, ратифіковано угоду про участь у Механізмі ЄС, узгоджуються окремі стандарти. Однак залишається ряд прогалин, які потрібно подолати, щоб формальна відповідність трансформувалася у фактичну інституційну зрілість. Далі розглянемо детальніше ці проблемні зони та інституційні механізми, від яких залежить ефективність правового поля.

Попри наявність розвиненого законодавства, українська нормативно-правова база цивільного захисту стикається з проблемами узгодженості та лакунами, що знижують ефективність державного управління в умовах багатофакторних криз. По-перше, спостерігається неповна узгодженість між законами та підзаконними актами. Нерідко прийняття нових законів випереджає розробку необхідних підзаконних документів або ж такі документи з'являються із значною затримкою. Прикладом є Закон «Про критичну інфраструктуру», більшість норм якого набули чинності у 2022 році, тоді як підзаконні процедури (порядок категоризації об'єктів, ведення реєстру, моніторингу стану безпеки) затверджувалися поступово протягом 2022–2023 років. Поки ці механізми не були імплементовані, фактична реалізація закону буксувала.

Аналогічно, прогресивні положення Кодексу цивільного захисту щодо функціонування ЄДСЦЗ на місцевому рівні тривалий час не були підкріплені оновленими місцевими регламентами [229]. Як наслідок, деякі об'єднані територіальні громади після реформи децентралізації не мали затверджених локальних планів реагування чи не створили необхідних підрозділів цивільного захисту, бо не отримали чітких методичних вказівок. Цю проблему держава намагається вирішити: у 2023 році МВС і ДСНС розробили типові положення про місцеві органи державного управління і формування з питань цивільного захисту, але їх впровадження потребує часу і ресурсів.

По-друге, існує термінологічна та концептуальна неузгодженість між різними нормативно-правовими актами. У законодавстві України досі

використовуються відмінні визначення близьких понять, що ускладнює інтеграцію з європейським правом. Наприклад, поняття «надзвичайна ситуація» (НС) та «лихо» частково перетинаються за змістом, але перше формалізоване у Кодексі, а друге практично відсутнє у внутрішніх актах (хоча активно вживається в документах ЄС). Нині термін «лихо» пропонується додати до Кодексу, визначивши його як подію, що має серйозні наслідки для населення, довкілля чи майна (аналог англ. disaster в Sendai Framework).

Так само, до недавна у вітчизняних актах не було чіткого розмежування стадій «підготовки/готовності» (preparedness) і «превенції/запобігання» (prevention), обидва напрями часто підмінялись терміном «запобігання НС» у вузькому сенсі. Європейський же підхід чітко розділяє превентивні заходи (що знижують небезпеки і вразливості) та заходи готовності (що підвищують спроможність реагувати, наприклад навчання, резерви). Зараз пропонується внести ці терміни до Кодексу цивільного захисту і дати їм належний зміст.

Ще одна термінологічна прогалина – відсутність визначень таких понять, як «стійкість» (resilience) і «спроможність керування ризиками» у сенсі здатності системи завчасно виявляти, оцінювати та пом’якшувати ризики [220]. Без уніфікації понять важко узгодити українські плани і звітність з європейськими вимогами (наприклад, при подачі звітів за показниками Sendai Framework або CER директиви). Отже, гармонізація потребує своєрідного «глосарію» – розширення словника Кодексу і профільних законів відповідно до європейських дефініцій.

По-третє, нормативне поле страждає від фрагментації між секторами і рівнями влади. Існує проблема розриву між формальною гармонізацією норм і реальними спроможностями суб’єктів на місцях. Іншими словами, навіть найкраще виписані закони залишаться на папері, якщо місцеві органи державного управління та суб’єкти господарювання не здатні їх виконати. Прикладом є вимога створення місцевих центрів безпеки – це

інновація, запозичена з європейських моделей (коли в громадах діють об’єднані пожежно-рятувальні підрозділи, поліцейські станції, медичні служби під одним дахом). Поправки до Кодексу передбачають право громад утворювати такі центри, але на практиці багато дрібних громад не мають ні кадрів, ні фінансів для їх укомплектування.

Інший приклад: добровільні формування цивільного захисту. Законодавство України поки що слабо враховує волонтерський потенціал – відповідні положення є декларативними. У країнах ЄС добровольці (пожежні бригади, загони Червоного Хреста тощо) інтегровані в систему реагування, їхній статус визначений законом, а діяльність – підтримується через муніципальні бюджети. В Україні цей сегмент потребує нормативно-правового закріплення: необхідні зміни до законів про місцеве самоврядування і про цивільний захист для офіційного включення добровольчих формувань у локальні плани реагування, страхування їх членів, матеріальне стимулювання. Наразі ж відсутність таких механізмів державного управління призводить до того, що ініціативи громадян (наприклад, добровольчі пожежні дружини в селах) існують поза правовим полем і не можуть отримати державну підтримку [227]. Таким чином, спостерігається асиметрія спроможностей: нормативи єдині для всіх, але виконати їх однаково здатні не всі суб’єкти, особливо на рівні територіальних громад з різним ресурсним забезпеченням. Це вимагає запровадження перехідних положень і підтримуючих заходів – наприклад, субвенцій на створення підрозділів безпеки у слабших громадах, типових штатних розписів та навчальних програм, міжмуніципальної кооперації для утримання спільних служб тощо.

По-четверте, нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту досі слабко охоплює комплексні загрози та суміжні сфери, що проявилося під час останніх криз. Чинний Кодекс цивільного захисту основну увагу приділяє техногенним і природним надзвичайним ситуаціям, тоді як ризики воєнного характеру, масові

епідемії або довготривалі соціальні кризи виписані недостатньо. Наприклад, питання захисту культурної спадщини в умовах катастроф прямо не згадується в Кодексі, хоча війна показала високі втрати пам'яток культури від обстрілів.

Захист населення від санітарно-епідемічних загроз також випадає з поля зору основного законодавства про НС і регулюється окремими актами (закони про санітарне та епідемічне благополуччя, про захист від інфекційних хвороб) [172; 181]. Це призводить до недостатньої координації: наприклад, під час пандемії COVID-19 виявилося, що системи цивільного захисту і громадського здоров'я діють паралельно, зі своїми штабами і планами, які не повністю узгоджені [226]. Для усунення цих прогалин потрібні зміни нормативно-правової бази, що закріплять міжвідомчу взаємодію. Зокрема, експерти звертають увагу на необхідність тіснішої інтеграції ДСНС з органами охорони здоров'я, Держпродспоживслужбою та екологічною інспекцією у питаннях, які стосуються екологічної та біологічної безпеки населення. В ідеалі, у Кодексі Цивільного Захисту або суміжних законах мають з'явитися норми про спільні превентивні плани на випадок надзвичайних ситуацій у сфері громадського здоров'я, про обмін даними щодо екологічних ризиків та стану довкілля, про збереження культурних цінностей під час надзвичайних ситуацій.

По-п'яте, слабким місцем залишається відсутність механізму регулярного перегляду і оновлення нормативно-правових приписів. Світ динамічно змінюється – з'являються нові загрози, технології, найкращі практики, які потребують відображення у нормативці. Європейський підхід передбачає періодичний перегляд стандартів і правил із залученням професійної спільноти і наукових установ. В Україні ж норми часто залишаються незмінними десятиліттями. Наприклад, державні будівельні норми щодо захисних споруд цивільного захисту оновлювалися лише епізодично, і багато укриттів не відповідають сучасним вимогам, оскільки

нормативи застаріли [156]. Лише в 2022–2023 роках, після трагічних випадків, були переглянуті вимоги до доступності укриттів і їх обладнання. Подібно, правила пожежної безпеки (НАПБ) довгий час залишалися в старих редакціях, і лише після резонансних пожеж у 2021–2022 роках МВС затвердило нові європеїзовані правила. Відсутність усталеної практики перегляду нормативів призводить до консервації недосконалостей.

Необхідно інституційно закріпити обов'язкові інтервали оновлення ключових нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту – скажімо, кожні 3–5 років, або ж у міру виходу нових міжнародних стандартів [27]. Для цього доцільно створити постійно діючу експертну раду при профільному органі (МВС чи ДСНС) з представників науки, експертних організацій, асоціацій фахівців, яка б аналізувала практику застосування норм і готувала пропозиції щодо їх коригування. Подібний підхід – «dynamic revision» – практикується в ЄС, де, наприклад, стандарти кібербезпеки або технічні стандарти цивільного захисту регулярно оновлюються за участі CEN, CENELEC та інших органів стандартизації. Іншим інструментом може стати впровадження пілотних проектів та навчань з метою тестування нових процедур: результати таких навчань мають автоматично враховуватися при вдосконаленні підзаконних актів.

Отже, основними вадами чинного нормативно-правового механізму державного управління у сфері цивільного захисту є його інерційність та фрагментарність. Він ще не повною мірою враховує реалії затяжних багатофакторних криз, характеризується розривами між рівнями управління та не встигає за європейськими інноваціями. Усунення цих недоліків потребує цілеспрямованих заходів: пришвидшення підзаконної нормотворчості, методичної підтримки виконання норм на місцях, синхронізації законодавства різних секторів (безпекового, екологічного, медичного) та впровадження гнучких механізмів оновлення. Вирішення окреслених проблем значною мірою залежить від належних інституційних рамок реалізації законодавства – тобто від того, наскільки ефективно

працюють органи нагляду, контролю, взаємодії та підзвітності. Розглянемо ці аспекти детальніше.

Нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту набуває реального сенсу лише за умови дієвих інституційних механізмів його виконання – системи органів державного управління, процедур та ресурсів, що забезпечують утілення норм у практику. До таких механізмів належать: державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог, аудит і оцінювання готовності, сертифікація та атестація суб'єктів і фахівців, розподіл відповідальності між різними рівнями влади та секторами, а також механізми координації і реагування. Українське законодавство формує базові інституційні засади в цій сфері, однак їх реалізація стикається з певними викликами.

Кодекс цивільного захисту визначає, що центральний орган державн6еого управління, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює державний нагляд (контроль) за виконанням вимог законодавства з питань техногенної та пожежної безпеки. Фактично таким органом є Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС), яка наділена інспекційними функціями у відповідних сферах. Історично система нагляду охоплює планові та позапланові перевірки підприємств, установ, організацій щодо додержання правил пожежної безпеки, утримання захисних споруд, готовності аварійно-рятувальних служб тощо. Однак протягом 2014–2018 років Україна впроваджувала політику дерегуляції, внаслідок чого кількість перевірок значно скорочувалася, а органи ДСНС були позбавлені права безперешкодного інспектування більшості об'єктів без попередження. Це знизило превентивну ефективність нагляду і призвело до накопичення порушень (як показали резонансні пожежі 2017–2019 рр. у закладах освіти й інших об'єктах).

Нині уряд повертається до ризик-орієнтованого нагляду: запроваджено облік об'єктів за ступенем ризику та відповідну періодичність їх перевірок. Зміни до законодавства у 2023 році уточнили

перелік заходів реагування, які можуть застосовуватися до суб'єктів у разі порушень правил пожежної чи техногенної безпеки (наприклад, зупинення експлуатації об'єктів, адміністративні штрафи, приписи з вимогою усунення недоліків). Це важливо для підвищення відповідальності бізнесу і організацій за безпеку [256]. Втім, повноцінний контроль ускладнюється воєнним станом: мораторій на перевірки, введений на початку війни, хоча й був частково знятий, все ще обмежує інспекційну діяльність ДСНС. До того ж, сама ДСНС відчуває нестачу кадрів у інспекторському апараті та матеріальних ресурсів для здійснення перевірок у віддалених районах. Європейський досвід свідчить, що ефективний нагляд потребує не лише каральної функції, а й консультативної підтримки: інспектори мають допомагати об'єктам у виявленні вразливостей та розробці планів удосконалення. Тому в Україні доцільно запровадити інститут аудиторів з безпеки, які можуть залучатися на договірній основі для оцінки стану підприємств і надання рекомендацій, доповнюючи державний нагляд. Перші кроки у цьому напрямі вже є – наприклад, постановою КМУ №257 від 24.03.2023 введено процедуру проведення незалежного аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури. Аналогічний підхід варто поширити і на фізичну безпеку та цивільний захист: регулярні аудити готовності об'єктів та територій, із публічним оприлюдненням їх результатів, стали б інструментом прозорості і стимулом до вдосконалення.

В сучасних європейських практиках наголос робиться на вимірюваності рівня безпеки і готовності, аби керівники різного рівня несли відповідальність за конкретні показники. Наприклад, у деяких країнах запроваджено паспорти безпеки громад – документи, які щорічно оновлюються та містять ключові індикатори: забезпеченість населення укриттями (% покриття), обсяг матеріальних резервів на душу населення, час реагування екстрених служб, наявність планів на випадок різних сценаріїв тощо. В Україні елементи такої системи лише зароджуються. Як

уже згадувалося, пропонується ввести паспорти готовності територіальних громад з обов'язковою незалежною перевіркою певної їх частини щороку. Нормативно це може бути оформлено наказом МВС чи ДСНС, який затвердить типову форму паспорту і методику оцінювання. Важливо, щоби результати цих аудитів були публічними – це сприятиме конкурентності та мотивації місцевої влади покращувати показники, а також інформуватиме населення про реальний стан цивільного захисту на їх території [61]. Окремо слід відзначити необхідність незалежної верифікації таких даних: наприклад, шляхом вибіркового аудитування паспортів комісіями з залученням фахівців із інших регіонів чи міжнародних експертів. Таким чином, контрольна функція підсилиться елементом прозорості і експертності, зменшуючи ризик формального звітування.

Ще одним інституційним механізмом державного управління у сфері цивільного захисту є система атестації сил цивільного захисту. В Україні діє вимога, що всі аварійно-рятувальні служби (як державні, так і комунальні чи приватні) та рятувальники повинні проходити атестацію на відповідність встановленим критеріям. Атестація підтверджує здатність підрозділу виконувати аварійно-рятувальні роботи певного виду, а фахівця – виконувати професійні завдання рятувальника. Відповідні комісії створені при ДСНС та її територіальних органах. Проте наразі цей процес потребує вдосконалення: критерії атестації застарілі, не враховують сучасних навичок (наприклад, роботи з дронами чи базові кібернавички для техногенних інцидентів), а сам процес часто бюрократизований. У згаданому законопроекті №11345 передбачено «цифровізацію процесу атестації» рятувальних служб і рятувальників, що має спростити процедури через електронний реєстр і прозорі критерії.

Європейський підхід до сертифікації персоналу безпеки полягає в розробці стандартизованих матриць компетентностей та багатоетапному оцінюванні (теорія, практика, симуляційні вправи). Для України доречно було б запровадити обов'язкову періодичну перепідготовку і переатестацію

кадрів цивільного захисту, скажімо кожні 3–5 років, особливо для керівного складу. Наразі багато фахівців, отримавши освіту, протягом десятиліть не проходять системних курсів підвищення кваліфікації – і нормативно це прямо не вимагається. Наказом МВС №934 від 07.09.2017 було затверджено Порядок підготовки і перепідготовки кадрів цивільного захисту, але він більше стосується навчання населення та посадових осіб на навчальних курсах. Включення ж вимоги про регулярну сертифікацію посадових осіб ЦЗ (наприклад, начальників управлінь, керівників штабів) забезпечило б підтримання їх компетенцій на актуальному рівні. Це питання тісно пов’язане з освітою і тренуваннями, які розглядаються нижче.

Ефективність нормативно-правових приписів значною мірою визначається тим, наскільки чітко розподілені обов’язки між органами державного управління і іншими суб’єктами. Українська модель державного управління у сфері цивільного захисту, закріплена в Кодексі, побудована на принципі субсидіарності: первинна відповідальність за безпеку громадян покладається на місцеві органи влади та керівників об’єктів, а центральна влада створює умови і допомагає у разі перевищення місцевих можливостей. Однак на практиці довгий час спостерігалася централізація – місцеві органи державного управління часто очікували вказівок «згори» навіть у питаннях, які мали вирішувати самостійно. Після реформи децентралізації 2015–2020 рр. багато повноважень відійшло громадам, зокрема у сфері пожежної охорони, евакуаційних заходів, утримання захисних споруд. Проте не завжди були передані ресурси і надано роз’яснення, як реалізувати ці повноваження. Це призвело до нерівномірності базового рівня безпеки в різних громадах. Одні організували місцеві пожежні команди, створили резерви пального для генераторів, інші – ні.

Нормативно-правовий механізм державного управління має ліквідувати таку невизначеність: через чіткі приписи та стандарти

мінімальної готовності. Приміром, доцільно встановити норму: «в кожній громаді з населенням понад N осіб має бути сформовано підрозділ місцевої пожежної охорони, оснащений мінімум X одиницями техніки» – і прописати це у відповідній постанові чи законі. Аналогічно – «кожна громада повинна мати не менше ніж Y сховищ чи укриттів на Z населення» (з урахуванням реалій воєнного часу ця теза вже частково реалізується через державні програми). На центральному рівні критично важливим є розмежування сфер відповідальності між міністерствами та відомствами, аби уникнути дублювання та «розмиття» задач.

В цілому нинішня структура виглядає так: МВС України формує державну політику у сфері цивільного захисту, ДСНС – реалізує її і координує діяльність єдиної системи, інші центральні органи мають свої функціональні підсистеми (напр., МОЗ – медичний захист, Міненерго – аварійність у енергетиці тощо). Однак, на перетині сфер виникають лакуни: кібербезпека критичних об’єктів, наприклад, формально підпадає під Держспецзв’язку та РНБО, тоді як ДСНС відповідає за техногенну безпеку тих самих об’єктів – потрібно механізми координації, щоби ризики розглядалися комплексно [112].

Подібно, радіаційна та хімічна безпека – Держатомрегулювання і Мінекології мають свої компетенції, але у випадку аварії на них накладаються функції ДСНС з евакуації та ліквідації. Важливо, щоб міжвідомчі плани і комісії працювали злагоджено. Нормативно це вирішується через затвердження інструкцій взаємодії (напр., між ДСНС, Нацполіцією, швидкою допомогою), а також через спільні навчання і тренування, які мають передбачатися планами. Останніми роками позитивним прикладом стало створення при обласних адміністраціях об’єднаних ситуаційних центрів, куди входять представники різних служб – це значно покращило обмін інформацією. Закріплення цієї практики у нормативних актах – наступний крок.

Коли відбувається надзвичайна ситуація, «в дію» вступають механізми державного управління, прописані нормативно: комісії з ТЕБ та НС збираються, вводяться відповідні режими (надзвичайної ситуації чи надзвичайного стану – залежно від масштабу), розгортаються роботи з ліквідації. Українське законодавство достатньо детально визначає ці процедури. Проте сучасні кризи, як-от воєнні дії 2022 року, показали необхідність більшої гнучкості й швидкодії таких механізмів. В перші дні широкомасштабного вторгнення, фактично, діяли позачергові координаційні штаби, які працювали у режимі реального часу, ухвалюючи рішення без формальних протоколів. Надалі це набуло оформлення через Укази Президента про створення Ставки Верховного Головнокомандувача, Координаційного штабу з гуманітарних питань тощо.

Для цивільного захисту урок полягає в тому, що нормативні рамки мають передбачити особливі режими управління в умовах масштабної кризи, коли стандартні процедури можуть бути спрощені. У цьому сенсі цікавий досвід ЄС – там в 2021 році в рішення 1313/2013 було внесено поняття режиму надзвичайної ситуації на рівні Союзу (Union Civil Protection Mechanism mode «UCPM Emergency Response»), який дозволяє Єврокомісії тимчасово централізувати координацію і мобілізувати стратегічні резерви rescEU для підтримки держав, що постраждали від катастрофи надзвичайного масштабу. Українське законодавство має аналог – правовий режим надзвичайного стану, але він здебільшого зосереджений на обмеженні прав і залученні ресурсів, а не на динамічній координації [26]. Можливо, варто передбачити в Кодексі цивільного захисту окремий розділ про кризове державне управління – щось на кшталт «особливого порядку функціонування ЄДСЦЗ під час війни або катастроф національного рівня», де визначити спрощені процедури ухвалення рішень, взаємодії з міжнародними партнерами, пріоритетність розподілу ресурсів тощо. Наразі ці питання вирішуються ситуативно, через постанови

Кабміну і рішення Державної комісії з ТЕБ та НС, однак їх бажано уніфікувати і прописати наперед.

Отже, інституційні механізми – це «нерви та м'язи» нормативно-правової системи цивільного захисту. В Україні вони поступово еволюціонують від командно-контрольної моделі до різнорівневого мережевого державного управління, притаманного європейській практиці. Для подальшого прогресу необхідно посилити ризик-орієнтований державний нагляд (з акцентом на профілактику і консалтинг), впровадити сучасні інструменти аудиту та вимірювання готовності, забезпечити регулярну перепідготовку кадрів і залучення громадськості до контролю. Важливо також закріпити механізми міжвідомчої взаємодії і партнерства з приватним сектором: як показала практика, відновлення критичної інфраструктури потребує координації державних та приватних операторів, що вимагає спільних протоколів обміну даними і узгодження пріоритетів відновлення. Нормативно такі питання поки що врегульовані слабо, але їх значення зростає.

Рамка Сендай із зниження ризиків катастроф (2015–2030) – це глобальний договір, ухвалений під егідою ООН [347], до якого приєдналася і Україна. Сендайська рамкова програма змістила акцент світової політики від реагування на катастрофи до управління ризиками катастроф, визначивши чотири пріоритети: (1) розуміння ризиків; (2) посилення управління ризиками; (3) інвестування у стійкість; (4) підвищення готовності до ефективного реагування («Build Back Better»). Для України імплементація Sendai Framework означала необхідність розробки національної стратегії або плану дій з зниження ризиків катастроф. Частково ці завдання виконують згадані концепції національної стійкості та галузеві програми (наприклад, ДСНС у 2017 році затвердила План реалізації Сендайських пріоритетів, зосереджений на вдосконаленні системи моніторингу небезпек, навчанні населення, міжнародній

співпраці). Одним з індикаторів Sendai є наявність у країни законодавчо закріпленого механізму оцінки ризиків і звітності за ними.

У 2018 році вперше на рівні Кабміну було зобов'язано центральні органи державного управління здійснити секторальні оцінки ризиків надзвичайних ситуацій у підпорядкованих сферах і подати їх до ДСНС для узагальнення. Це поклало початок створенню Національного каталогу ризиків. Нині ця робота триває, і в перспективі її результати стануть основою для коригування нормативів (наприклад, якщо визначено зростання ризику повеней – мають бути переглянуті будівельні норми щодо захисту від затоплень, плани евакуації тощо). Отже, Сендайська рамка діє як дороговказ: вона не містить прямих зобов'язань змінити той чи інший закон, але встановлює орієнтири «куди рухатися» – у напрямі підвищення ролі науки у прийнятті рішень, прозорості інформації про ризики, залучення населення до планування захисту. Відповідність цим принципам підвищує авторитет країни на міжнародній арені та відкриває доступ до програм технічної допомоги (зокрема, від ООН та ЄС надається підтримка проектам місцевої стійкості, які впроваджують Sendai-підходи).

У сфері безпеки і цивільного захисту діє низка міжнародних стандартів, які, хоча і не є обов'язковими, фактично стають основою для кращого нормативного регулювання. Прикладами є стандарти сімейства ISO 22300 (суспільна безпека) – з них найвідоміший ISO 22301 «Системи управління безперервністю бізнесу – Вимоги», що задає структуру і методологію розробки планів безперервності. Багато європейських компаній прийняли його і, відповідно, очікують від державної влади узгодженості вимог із цим стандартом. В Україні деякі підприємства впроваджують ISO 22301 на добровільній основі, але на державному рівні він поки не імплементований. Інший приклад – ISO 31000 «Менеджмент ризиків» – слугує базою для побудови процесів оцінки ризиків у організаціях, і його принципи частково відображені у наших методиках (ДСТУ з управління ризиками тощо). У пожежній сфері, охороні праці теж

діють міжнародні стандарти (наприклад, NFPA, OSHA), які поступово проникають у наше нормативне поле через гармонізацію ДСТУ. Отже, міжнародні стандарти відіграють роль еталонів: український регулятор може офіційно їх приймати як національні або враховувати при розробці правил. Останнім часом є тенденція активнішої участі України у європейських органах стандартизації – це дозволить тримати нормативну базу актуальною.

Окрім обов'язкових директив та регламентів, існують м'які інструменти – рекомендації, керівні вказівки, стратегії ЄС, які задають напрям розвитку законодавства. Наприклад, у листопаді 2024 року Європейська Комісія видала Рекомендацію C(2024)8339 щодо приймаючої підтримки (Host Nation Support) у рамках Механізму цивільного захисту ЄС. Цей документ містить керівні принципи для держав, як організувати прийом міжнародної допомоги під час надзвичайних ситуацій – від спрощення митних процедур до забезпечення безпеки рятувальних команд. Для України, яка вже двічі (2022, 2023) отримувала значні обсяги міжнародної допомоги через цей механізм, ці рекомендації надзвичайно актуальні. Хоч вони не є нормативно обов'язковими, доцільно на їх основі розробити внутрішню Інструкцію щодо Host Nation Support, яка б затвердила алгоритми дій всіх залучених органів (ДСНС, Держмитслужби, Нацполіції, МОЗ тощо) при надходженні зовнішньої допомоги. Це приклад того, як європейські «софт-лоу» можуть інтегруватися в наше правове поле через підзаконні акти.

Ще один важливий документ – Стратегія ЄС з адаптації до зміни клімату (2021), хоча і не прямо про цивільний захист, але містить ціль щодо підвищення стійкості до кліматичних катастроф. Поступово ці ідеї впроваджуються і у нас: у 2023 році розроблено проєкт національної стратегії адаптації до змін клімату, що передбачає перегляд карт загроз (наприклад, зон затоплення), удосконалення системи раннього попередження про небезпечні метеорологічні явища, врахування

кліматичних ризиків у містобудуванні. Усі ці заходи стосуються цивільного захисту і потребуватимуть відповідних регуляторних змін (можливо, через оновлення ДБН, введення нового порядку оповіщення тощо).

Не можна оминути увагою і рамкові документи НАТО, оскільки Україна декларує намір доєднатися до Альянсу. НАТО не має прямих вимог до національного законодавства з цивільного захисту, але існує концепція національної стійкості (7 базових вимог до стійкості – безперервність влади, стійкість енергетики, продовольча та медична безпека, стійкість комунікацій та транспортних систем, управління неконтрольованими потоками переміщених осіб, кіберстійкість). Ці вимоги відображені в згаданій Концепції забезпечення національної стійкості 2021 року. Фактично, виконання їх перевіряється НАТО у формі оцінок (resilience review). Це стимулює Україну удосконалювати законодавство не лише в суто цивільному захисті, а й в суміжних сферах – наприклад, ухвалено Закон «Про основи національного спротиву» (щоб залучати населення до оборони і захисту, у тому числі цивільного), розроблено нову редакцію закону «Про телекомунікації» (для забезпечення стійкості зв'язку). Всі ці нововведення створюють більш цілісну систему національної безпеки, частиною якої є цивільний захист.

Наостанок, варто зазначити, що участь України у міжнародних організаціях і двосторонніх угодах також впливає на нормативно-правове поле. Україна є членом Міжнародної організації цивільної оборони (ICDO) – її рекомендації часом враховуються при розробці навчальних програм підготовки населення. Діють угоди з сусідами про співпрацю в разі надзвичайних ситуацій (з Польщею, Білоруссю, Румунією, іншими), які зобов'язують до сумісності процедур – наприклад, спрощеного перетину кордону рятувальниками, взаємного визнання сертифікації обладнання і команд. Це стимулює гармонізацію технічних стандартів: так, пожежні рукави, з'єднання, радіочастоти зв'язку тощо – усі ці «дрібниці»

регулюються стандартами, які Україна поступово приводить до європейських, щоби наші служби могли працювати спільно з іноземними.

Міжнародні стандарти і документи відіграють роль каталізатора змін для українського нормативно-правового механізму державного управління у сфері цивільного захисту. Вони приносять найкращі світові практики, створюють імператив модернізації під впливом зовнішніх зобов'язань і стимулюють комплексне бачення безпеки. Україна вже зробила суттєві кроки на цьому шляху, інтегруючи принципи Сендайської рамки, імплементуючи директиви ЄС та виконуючи умови участі в механізмах співпраці. Попереду – глибше практичне втілення цих норм, що вимагатиме не лише змін у паперах, але й розвитку інституційної спроможності, культури безпеки та міжсекторального партнерства. Лише за цих умов нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту стане по-справжньому ефективним і стійким, відповідаючи найкращим європейським стандартам.

Висновки до третього розділу

1. Встановлено, що сучасний розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України відбувається в умовах надзвичайно високої концентрації взаємопов'язаних загроз, серед яких визначальними є воєнні дії, ураження критичної інфраструктури, техногенні ризики, екологічні наслідки руйнувань, кібератаки, масові переміщення населення, порушення логістичних ланцюгів, енергетична нестабільність і зростання соціальної вразливості громад. Унаслідок цього, традиційна модель реагування на короткотривалі надзвичайні ситуації виявляється недостатньою, оскільки сучасна система цивільного захисту має функціонувати в умовах затяжного кризового фону, коли надзвичайні події не є винятковими епізодами, а перетворюються на постійний

управлінський контекст. Зазначене зумовлює необхідність переходу від реактивного адміністрування до інтегрованої моделі державного управління, зорієнтованої на прогнозування, попередження, підтримання безперервності критичних функцій, швидке реагування, адаптивне відновлення та довгострокову стійкість територій. У такій логіці цивільний захист має розглядатися не лише як спеціалізована сфера діяльності ДСНС чи окремих служб, а як наскрізна функція держави, що забезпечує життєздатність суспільства в умовах воєнних, техногенних, природних, цифрових і соціально-гуманітарних загроз.

2. Доведено, що ключовим напрямом модернізації державного управління у сфері цивільного захисту є остаточний перехід до ризик-орієнтованої моделі, у межах якої планування заходів, розподіл бюджетних ресурсів, державний нагляд, підготовка персоналу, модернізація інфраструктури та оцінювання ефективності мають здійснюватися з урахуванням імовірності загроз, масштабу можливих наслідків, рівня вразливості територій і критичності об’єктів для життєзабезпечення населення. Такий підхід змінює саму логіку управління: пріоритет надається не однаковому формальному виконанню заходів на всіх територіях, а диференційованому управлінському впливу відповідно до реального профілю ризиків.

3. Обґрунтовано, що європейська практика цивільного захисту й міжнародні рамки катастрофічної стійкості виходять саме з превентивної парадигми, де інвестиції в укриття, системи оповіщення, резервне енергопостачання, геоінформаційні платформи, підготовку населення, кіберзахист і стійкість критичної інфраструктури розглядаються як базова функція держави, а не як додатковий елемент реагування. Для України це означає необхідність переформатування бюджетних програм, оновлення підзаконної бази, запровадження прозорих метрик готовності та розроблення постійно діючих механізмів оцінювання ризиків на національному, регіональному, місцевому й об’єктовому рівнях.

4. Наголошено, що воєнні умови істотно змінили функціональне навантаження системи цивільного захисту, оскільки сучасні надзвичайні ситуації дедалі частіше мають комбінований характер і поєднують фізичне руйнування, порушення роботи інженерних мереж, соціальну дезорганізацію, інформаційні впливи та кіберкомпонент. Ракетні й дронові атаки по населених пунктах, об'єктах енергетики, водопостачання, транспорту, зв'язку, охорони здоров'я та освіти породжують каскадні наслідки, які не можуть бути подолані лише силами аварійно-рятувальних підрозділів. У таких умовах, державне управління має забезпечувати синхронну взаємодію ДСНС, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, операторів критичної інфраструктури, поліції, медичних служб, комунальних підприємств, волонтерських організацій і гуманітарних структур. Особливого значення набувають ситуаційні центри, інтегровані цифрові платформи, резервні канали зв'язку, протоколи міжвідомчого обміну даними, сценарне планування та регулярні командно-штабні навчання, оскільки саме вони забезпечують керованість системи в умовах одночасного виникнення кількох кризових подій.

5. Обґрунтовано, що децентралізація влади, з одного боку, посилила роль територіальних громад у системі цивільного захисту, а з іншого — виявила значну нерівномірність їхньої спроможності забезпечувати базовий рівень безпеки населення. Передача повноважень щодо утримання укриттів, організації оповіщення, створення місцевих матеріальних резервів, формування комунальних і добровільних рятувальних підрозділів, підготовки населення та планування евакуації має супроводжуватися кадровим, фінансовим, методичним і технологічним забезпеченням, без якого місцева суб'єктність залишається переважно формальною. Доведено, що одним із ключових напрямів розвитку має стати професіоналізація місцевих структур цивільного захисту, запровадження типових організаційних моделей для громад, розвиток міжмуніципального співробітництва, створення спільних рятувальних

формувань, стандартизація місцевих планів реагування та інтеграція цивільного захисту у просторове й містобудівне планування. На рівні громад перевіряється реальна ефективність державної політики у сфері цивільного захисту, тому зміцнення місцевої спроможності має розглядатися як необхідна умова національної стійкості.

6. Доведено, що стійкість критичної інфраструктури є центральним елементом сучасного державного управління у сфері цивільного захисту, оскільки порушення роботи енергетичних, водних, транспортних, медичних, цифрових і комунальних систем швидко перетворює локальні інциденти на масштабні суспільні кризи. Особливого значення набуває перехід від логіки швидкого відновлення пошкоджених об’єктів до логіки попереднього проєктування стійкості, що передбачає резервування джерел енергії, розподілену генерацію, автономні режими роботи соціально важливих об’єктів, сегментацію мереж, створення планів безперервності критичних функцій, тестування готовності операторів і постійний обмін інформацією про інциденти. Сектор енергетики, водопостачання, охорони здоров’я, транспорту, цифрових мереж і зв’язку має бути інтегрований у єдину систему цивільного захисту не лише як об’єкт державного нагляду, а як активний партнер у плануванні, реагуванні й відновленні.

7. Визначено, що цифровізація, геоаналітика, ситуаційна обізнаність і кіберстійкість стають невід’ємними складовими державного управління у сфері цивільного захисту. Сучасна система не може ефективно діяти без інтегрованих реєстрів укриттів, критичних об’єктів, небезпечних виробництв, матеріальних резервів, маршрутів евакуації, пунктів допомоги, джерел автономного живлення, стану інфраструктури й актуальних карт ризиків. Водночас, цифрова залежність породжує нові вразливості, оскільки системи оповіщення, міжвідомчої координації, логістики, диспетчеризації та управління критичними процесами стають потенційними об’єктами кібератак. Тому, розвиток цивільного захисту має включати не лише модернізацію цифрових сервісів, а й запровадження

мінімальних стандартів кібергігієни для органів влади та громад, резервне копіювання критичних даних, захищені канали зв'язку, тренування на випадок одночасних фізичних і цифрових інцидентів, а також постійний обмін інформацією між суб'єктами цивільного захисту та структурами, відповідальними за кібербезпеку. У стратегічному вимірі кіберстійкість має бути інституційно визнана частиною цивільного захисту, оскільки без захищених інформаційних систем неможливе ефективне реагування на сучасні комплексні загрози.

8. Доведено, що ефективність державного управління у сфері цивільного захисту значною мірою залежить від оновлення кадрової, освітньої та комунікаційної політики. Наголошено, що навіть розвинена нормативна база, сучасна техніка і цифрові платформи не забезпечують належного рівня захисту, якщо посадові особи, рятувальники, працівники об'єктів критичної інфраструктури й населення не мають достатніх знань, навичок і практичного досвіду дій у кризових ситуаціях. Тому, необхідним є системне оновлення програм підготовки фахівців із цивільного захисту, включення до них ризик-менеджменту, кризових комунікацій, логістики, планування безперервності, кіберстійкості, управління критичною інфраструктурою та роботи з вразливими групами населення. Водночас, підготовка населення має перейти від разових інструктажів до регулярних практичних занять у школах, університетах, трудових колективах, ОСББ і громадах. Особливе значення має розвиток кризових комунікацій, побудованих на достовірності, регулярності, доступності, інклюзивності й прозорості, оскільки довіра населення до повідомлень органів влади прямо впливає на дисципліну виконання інструкцій і зменшення втрат під час надзвичайних ситуацій.

9. Акцентовано увагу на тому, що апроксимація європейського досвіду до умов України має здійснюватися не шляхом механічного перенесення інституційних моделей Європейського Союзу, а через їх адаптацію до українських реалій воєнного стану, децентралізації,

нерівномірності спроможностей громад, високого рівня ризиків для критичної інфраструктури та потреби у швидкому відновленні. Європейська модель цивільного захисту, заснована на all-hazards approach, ризик-орієнтованому плануванні, принципі субсидіарності, взаємодопомозі, сумісності процедур, цифровій інтеграції та прозорості, є методологічним орієнтиром для України, однак її реалізація потребує правової, інституційної, фінансової й технологічної адаптації.

10. Обґрунтовано важливість імплементації підходів, пов'язаних із Механізмом цивільного захисту ЄС, Host Nation Support, стандартами стійкості критичних суб'єктів, кібербезпековими вимогами, кліматичною адаптацією та Сендайською рамковою програмою зі зниження ризику лих. Така адаптація має забезпечити не лише формальну сумісність із європейськими процедурами, а й реальне підвищення здатності української системи цивільного захисту приймати міжнародну допомогу, брати участь у спільних операціях, обмінюватися даними, проводити спільні навчання та планувати відновлення за принципом більшої стійкості.

11. Обґрунтовано, що подальший розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України має спиратися на поєднання трьох взаємопов'язаних опор: нормативно-процедурної узгодженості, інституційної спроможності та технологічно-даних орієнтованої трансформації. Нормативно-процедурна узгодженість передбачає гармонізацію законодавства, підзаконних актів, стандартів, методик, режимів нагляду і процедур реагування з урахуванням ризик-орієнтованого підходу та європейських вимог. Інституційна спроможність охоплює професіоналізацію органів управління на всіх рівнях, розвиток місцевих сил цивільного захисту, міжмуніципальну співпрацю, партнерство з бізнесом, громадянським суспільством і міжнародними організаціями, постійну підготовку населення. Технологічна трансформація включає інтегровані інформаційні платформи, геоаналітику, сучасні системи оповіщення, кіберстійкість, цифрові інструменти логістики, моделювання

сценаріїв і прозорі метрики результативності. Збалансоване поєднання цих трьох напрямів здатне перетворити кризовий досвід України на довгострокову модель національної стійкості, сумісну з європейськими стандартами цивільного захисту та орієнтовану на реальний захист життя, здоров’я, прав і безпеки людини.

РОЗДІЛ 4. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.

4.1 Інноваційні механізми забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту

Сучасні виклики – від масштабних техногенних аварій і природних катастроф до пандемій та гібридних загроз – вимагають постійного впровадження інновацій у систему державного управління у сфері цивільного захисту. Інноваційні механізми стають запорукою того, що органи державного управління здатні передбачати ризики, оперативно реагувати на надзвичайні ситуації та забезпечувати стійкість суспільства. Розвиток теорії і практики державного управління у сфері цивільного захисту свідчить, що для ефективного забезпечення безпеки населення необхідна інтеграція кількох державно-управлінських підходів. Жоден підхід сам по собі не здатен повною мірою охопити складну й динамічну реальність сучасного цивільного захисту, тому формується синтетична методологія, що поєднує системний, функціональний, інституціональний, ризик-орієнтований, мережевий, превентивний та адаптивний підходи.

Традиційно система державного управління у сфері цивільного захисту будувалася як ієрархічна структура: центральний орган (ДСНС) – регіональні управління – місцеві підрозділи, плюс постійно діючі координаційні органи (комісії з надзвичайних ситуацій (НС) на різних рівнях). У XXI столітті, однак, виникають нові організаційні формати, що доповнюють або переформатовують цю класичну вертикаль, роблячи її більш мережевою, гнучкою та відкритою. Серед таких форматів – горизонтальні мережі взаємодії громад, платформи партнерства, оперативні штаби нового типу, інтегровані центри управління та ін.

Децентралізація влади в Україні створила передумови для активнішої співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту.

Якщо раніше основна відповідальність лежала на районних державних адміністраціях, то зараз громади мають більше повноважень у забезпеченні безпеки на місцях. Водночас не кожна громада окремо має достатні ресурси для ефективного реагування на всі види надзвичайних ситуацій. Тому виникає потреба в міжгромадській взаємодії – об'єднанні зусиль і ресурсів кількох громад для спільного вирішення питань цивільного захисту. Інноваційність тут полягає у створенні добровільних об'єднань чи укладенні договорів співробітництва громад саме в цьому напрямі.

Як показує дослідження А. Гавури (2025), цифрова трансформація стає домінуючим чинником оновлення механізмів такого співробітництва в сфері цивільного захисту населення [38]. У громадах впроваджується нова інституція – посадова особа офіцера цифрової трансформації (CDTO), який серед іншого відповідає за налагодження електронної взаємодії з іншими громадами та службами. За результатами аналізу, проведеного у згаданому дослідженні, в областях України спостерігається значна варіативність темпів запровадження посад CDTO. Найвищі показники цифрової активності громад у 2024 році зафіксовано в Одеській, Львівській та Дніпропетровській областях, що корелює з активним залученням їхніх громад до міжмуніципальних ініціатив у логістиці, інформуванні населення та управлінні укриттями. Натомість у низці областей (Сумська, Київська, Кіровоградська) – низький рівень такої активності, що свідчить про відсутність системної цифрової політики на рівні громад.

Ці дані підтверджують: там, де громади створюють нові організаційні ролі і співпрацюють через цифрові платформи, ефективність цивільного захисту зростає. Офіцер цифрової трансформації у структурі місцевого самоврядування виконує роль своєрідного комунікатора між адміністрацією громади, ІТ-середовищем і зовнішніми партнерами, ініціюючи спільні проєкти цивільного захисту та обмін даними [270]. Ефективність цієї посади залежить не лише від технічного оснащення чи доступу до даних, а й від здібностей налагодити співпрацю між різними

суб’єктами – тобто від організаційної культури взаємодії. Отже, нові горизонтальні мережі державного управління ґрунтуються на інституційному закріпленні цифрових компетенцій та інфраструктури довіри між громадами, що дозволяє швидко обмінюватися інформацією і ресурсами.

Уряд та регіони впроваджують спеціальні платформи для координації учасників цивільного захисту. Наприклад, розроблено Національну платформу стійкості та згуртованості, яка має об’єднувати представників органів державного упраіління, громадського сектору і бізнесу задля підвищення стійкості громад та критичної інфраструктури. На цій платформі передбачено обмін кращими практиками, проведення спільних навчань, обговорення законодавчих новацій тощо. На місцевому рівні аналогом є створення при громадах постійно діючих консультативних рад з питань безпеки, куди входять рятувальники, поліцейські, медики, представники громадських організацій і активістів. Такі ради чи платформи дозволяють виробляти узгоджені рішення ще до виникнення надзвичайної ситуації – наприклад, плани евакуації вразливих груп, алгоритми оповіщення, розгортання пунктів допомоги тощо. У кризовий період ці напрацьовані зв’язки економлять час і зусилля. В цілому, перехід від жорсткої ієрархії до мережевого врядування означає, що держава визнає: без підтримки суспільства забезпечити безпеку неможливо, тому варто створювати формати партнерства і спільної відповідальності.

Поняття оперативного штабу ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій не є новим – воно передбачене законодавством, і такі штаби завжди створювалися при великих надзвичайних ситуацій. Інновації стосуються скоріше підходів до їх формування і роботи. Сьогодні робота штабу має спиратися на сучасні технології (про які згадувалось вище) – електронні карти, системи відстеження сил і засобів, відеоконференції для зв’язку з місцем події тощо – а також на принцип єдиного керівництва та

багатовідомчої інтеграції. Зі США прийшла концепція Incident Command System (ICS) – системи командування при інциденті, що уніфікує структуру штабу та ролі учасників незалежно від їх відомчого підпорядкування. Ця система була інноваційною кілька десятиліть тому і довела ефективність, тож поширилась і в інших країнах (у Канаді, Австралії, Новій Зеландії вона використовується як основа для польових штабів).

Україна також поступово імплементує елементи ICS – приміром, при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня призначаються керівник робіт та його штаби, до яких входять представники всіх залучених служб з чітко визначеними секторальними напрямами (рятувальні роботи, медичне забезпечення, логістика, інформація тощо). Інновація в управлінні тут – спроможність швидко сформувати такий об’єднаний штаб, встановити уніфіковану систему комунікації і керування для всіх учасників. Це особливо актуально під час подій, що охоплюють великі території або багато різних служб (наприклад, ліквідація наслідків масованих ракетних ударів потребує одночасно участі рятувальників ДСНС, медиків, енергетиків, комунальників, поліції, військових адміністрацій). Нові формати тренувань і навчань фокусуються на тому, щоб різнорідні структури навчилися діяти як єдина команда.

У деяких країнах створюються інтегровані центри екстреної допомоги за телефонним номером 112, які поєднують функції прийому викликів поліції, пожежної охорони, швидкої допомоги та інших служб. Така інтеграція організаційна дозволяє оптимізувати реагування – оператор 112 оцінює ситуацію комплексно і скеровує одразу необхідні служби, усуваючи дублювання або втрату часу на переклад інформації між відомствами. Україна впроваджує систему 112 поетапно, і це також інновація у сфері організації державного управління у сфері цивільного захисту, оскільки потребує об’єднання розрізнених диспетчерських служб в єдину мережу, навчання персоналу мультидисциплінарним навичкам,

створення сучасних кол-центрів з автоматизованими протоколами. Впровадження 112 – не лише технічний захід, а й державно-управлінський: змінюється культура взаємодії служб, з'являється спільна база даних про інциденти, узгоджуються стандарти реагування. Все це підвищує швидкість і злагодженість дій у критичний момент.

Нові організаційні формати включають більшу опору на волонтерство та самозахист населення. В багатьох країнах громади організовують добровольчі рятувальні команди, пожежні дружини, загони швидкого реагування, які підтримують професіоналів. У Австралії, приміром, до 87% особового складу служб реагування становлять волонтери, які проходять підготовку і в критичних ситуаціях виконують багато завдань нарівні зі штатними працівниками. Це вимагає від держави створення форматів інтеграції добровольців у загальну систему – через навчання, атестацію, страхування, командне включення у структури на місці події. Інноваційність полягає у тому, що держава визнає: громади самі є ресурсом безпеки, і завдання влади – скоординувати та підтримати цей ресурс, а не намагатись все робити лише силами державних органів. Аналогічно, приватний сектор все більше розглядається як партнер у забезпеченні стійкості: власники підприємств залучаються до оцінки ризиків і планування заходів на своїх об'єктах, компанії можуть надавати техніку чи спеціалістів у спільне користування під час надзвичайних ситуацій, страхові компанії та банки можуть стимулювати превентивні заходи шляхом страхових продуктів чи кредитів на підвищення безпеки. В деяких країнах запроваджено формальні механізми такого партнерства – наприклад, договори між урядом і асоціаціями бізнесу про взаємодопомогу при катастрофах, державне співфінансування заходів безпеки на об'єктах приватної власності, що критично важливі для громади (енергетика, водопостачання тощо). В Україні законодавство про публічно-приватне партнерство ще слабо застосовується у царині безпеки, але є поодинокі

проєкти. Інституційне закріплення таких форматів – завдання ближчого майбутнього, що теж можна віднести до організаційних інновацій.

Таким чином, нові організаційні формати державного управління у сфері цивільного захисту характеризуються розширенням горизонтальних зв'язків, спільним використанням інформації і ресурсів, залученням недержавних акторів до виконання завдань безпеки та створенням гнучких, мережевих структур державного управління поруч із традиційними ієрархіями. Ці інновації спрямовані на те, щоб зробити систему цивільного захисту більш стійкою та реактивною, підвищити її адаптивність до різнотипних і одночасних загроз.

Сполучені Штати Америки. США мають одну з найрозвинутіших систем реагування на катастрофи, яка постійно модернізується після кожної великої надзвичайної події. Після урагану Катріна (2005) було зроблено висновки про необхідність кращої координації та гнучкості – і нині FEMA дотримується концепції "Whole Community" (ціле суспільство), що означає залучення усіх верств населення і організацій до циклу готовності, реагування та відновлення. Whole Community – це стратегія, за якою влада співпрацює з волонтерськими, релігійними, благодійними організаціями, приватним бізнесом та громадянами для підготовки до НС і спільного реагування [305]. У практиці це проявляється у створенні місцевих коаліцій безпеки, проведенні громадських тренінгів (програми на кшталт CERT – Community Emergency Response Teams, коли жителів навчають базових навичок самопомочі і підтримки рятувальників).

Також FEMA підтримує інновації через партнерство з науковцями та IT-сектором – діють програми на кшталт Presidential Innovation Fellows, де фахівці з Кремнієвої долини залучаються до вирішення задач FEMA. Як було зазначено, один з таких проєктів – створення у FEMA аналітичного центру з використанням даних для прогнозування ризиків та оцінки готовності. Ще один напрям – впровадження сучасних технологій оповіщення в США: загальнонаціональна система IPAWS (Integrated Public

Alert and Warning System) дозволяє федеральним та місцевим органам надсилати екстрені сповіщення на мобільні телефони, телевізійні та радіоканали, сирени та інші носії одночасно, використовуючи єдиний протокол. Система IPAWS продемонструвала ефективність, наприклад, при попередженні населення під час ураганів або випадків active shooter. Такі комплексні системи – результат інноваційної політики уряду, що інвестує у технології заради захисту громадян.

Організаційно, у США інновацією свого часу стало створення Національної системи управління надзвичайними ситуаціями (NIMS) – гнучкого рамкового документу, який встановив стандарти для всіх рівнів влади і організацій щодо спільної термінології, структури командування (ICS, згадана вище), підходів до планування та логістики. NIMS, вперше прийнята у 2004 році, постійно оновлюється (останнє видання – 2017 р.), враховуючи нові типи загроз, як-от кібернебезпека чи масові пандемії. Це приклад нормативно-організаційної інновації, яка потім була запозичена багатьма країнами. Крім того, у США значний акцент на науці та освіті у сфері цивільного захисту: діє Національний інститут наук про будівництво і безпеку, консорціуми університетів отримують гранти на дослідження катастроф (Наприклад, команда Техаського університету досліджує моделювання ураганів і затоплень для вдосконалення інженерних рішень), а при Департаменті внутрішньої безпеки існує Науково-технологічне управління (DHS S&T), яке фінансує випробування інновацій – від пошукових роботів до нових вогнестійких матеріалів для будинків.

Японія, постраждавши в історії від багатьох руйнівних стихійних лих (землетруси, цунамі, тайфуни), стала одним зі світових лідерів у запровадженні інновацій для зменшення ризиків катастроф. Японський підхід вирізняється поєднанням високих технологій з глибоко вкоріненими традиціями підготовки населення. Серед технологічних інновацій – система раннього сповіщення про землетруси (EEW), яка в автоматичному режимі за кілька-десяткі секунд до сильного землетрусу передає

попередження по телебаченню, радіо, мобільним додаткам, зупиняє швидкісні потяги тощо. Ця система, запущена Японським метеорологічним агентством, використовує мережу з понад тисячі сейсмографів по країні. Аналогічно, після трагедії 2011 року (Великий східнояпонський землетрус і цунамі) було впроваджено численні новації у захисті від цунамі: побудовано високоміцні стіни і шлюзи, але також створено мережі дронів та роботів для пошуку постраждалих у завалах, системи резервного зв'язку через супутники, якщо земна інфраструктура зруйнована. Як вже згадувалося, Сендай та інші міста експериментують з автоматизованими дронами для оповіщення і збору інформації. Японія активно розвиває публічно-приватні партнерства у цій галузі: великі корпорації (наприклад, Toshiba, Honda) спільно з урядом фінансують розробки робототехніки для аварійно-рятувальних робіт, систем штучного інтелекту для оцінки збитків на основі аерофотознімків, симуляторів для навчання населення поведінці під час надзвичайних ситуацій.

Окремо слід відзначити японську культуру навчань і підготовки населення, яка теж носить інноваційний характер. Щороку 1 вересня (День防災 – День готовності до стихійних лих) в Японії проводяться загальнонаціональні тренування: евакуаційні навчання у школах, на підприємствах, моделювання реагування у містах. У цих навчаннях використовують сучасні симулятори землетрусів (наприклад, кімнати, де можна відчути поштовхи різної магнітуди), віртуальну реальність для навчання рятувальників (VR-тренажери пожежогасіння тощо). Інноваційність підходу – у масштабному охопленні: застосовується принцип «навчити кожного», аби в критичний момент люди знали, що робити, і могли діяти навіть автономно, якщо допомога запізнюється. Таке поєднання технологій і масової освіти зробило Японію значно більш стійкою: наприклад, смертність від землетрусів у цій країні суттєво знизилася завдяки превентивним заходам (порівняно зі схожими за силою землетрусами минулого століття).

Канада славиться своїм системним підходом до побудови resilience (стійкості) громад та інфраструктури. Державне управління під час надзвичайних ситуацій у цій країні організоване за принципом спільної відповідальності федерації, провінцій і муніципалітетів, причому на кожному рівні впроваджуються інновації, що відповідають місцевим особливостям. На федеральному рівні прийнято “Emergency Management Strategy for Canada (2019–2030)”, яка задає рамки переходу від реагування до керування ризиками і розбудови культури готовності. Уряд Канади модернізує фінансові механізми: так, у 2023 році оголошено реформу програми відшкодування збитків від катастроф (Disaster Financial Assistance Arrangements, DFAA) з метою стимулювати превентивні проєкти – нові правила передбачають, що частина коштів спрямовується на підвищення стійкості при відбудові, а не просто на відновлення до попереднього стану [310]. Фактично, Канада впроваджує принцип “Build Back Better”, рекомендований Сендайською рамковою програмою: відновлюючи зруйноване, робити його більш стійким до майбутніх небезпек (кращі стандарти будівництва, врахування змін клімату тощо).

Іншим цікавим нововведенням є створення Центру передового досвіду з питань відновлення (Centre of Excellence on Disaster Recovery), оголошеного урядом Канади у 2021 році [309]. Цей центр покликаний акумулювати знання про найкращі практики відбудови після катастроф, проводити дослідження ефективності різних заходів і допомагати громадам впроваджувати інноваційні рішення для швидшого та кращого відновлення. Таким чином, Канада інституційно підтримує постійне оновлення практик за результатами реальних подій – щоразу вчиться і вдосконалює нормативи.

На провінційному рівні варто згадати досвід Британської Колумбії, яка у 2023 році ухвалила новий закон “Emergency and Disaster Management Act”, що прийшов на зміну застарілому закону про надзвичайні ситуацій. Цей акт інтегрує найсучасніші підходи: вимагає від міністерств готувати

цільові плани керування ризиками по кожній загрозі, запроваджує обов'язкове врахування чотирьох фаз (мітігація, готовність, реагування, відновлення) у плануванні, закріплює механізми участі корінних народів у підготовці та реагуванні, а також вводить інструмент оголошення «періоду відновлення» після закінчення режиму надзвичайної ситуації – щоб місцева влада зберігала деякі надзвичайні повноваження для полегшення відбудови. Нові регуляції також потребують від органів влади на місцях розробки бізнес-планів безперервності діяльності, що раніше не було обов'язковим [338]. Ця правова реформа у провінції відображає канадський фокус на інституційній стійкості та гнучкості: законодавство стає інноваційним інструментом, який вбудовує керування ризиками і партнерство з громадою у повсякденну діяльність владних структур.

Система цивільного захисту Австралії багато в чому схожа на канадську (федерація штатів, значна роль волонтерів), але особливої уваги заслуговують дві риси: масштабне залучення населення до заходів безпеки та інновації у сфері протидії кліматичним ризикам (пожежам, засухам, повеням). Австралійці мають багаторічний досвід боротьби з масштабними лісовими пожежами, який стимулював появу нових рішень. Наприклад, було розроблено національну віртуальну систему прогнозування поведінки пожеж Phoenix RapidFire, яка використовує дані про погоду, рельєф, рослинність для моделювання поширення вогню та допомагає штабу пожежогасіння розставляти пріоритети. Ця система є результатом співпраці науковців (Університет Мельбурна) та пожежних служб – класичний приклад science-to-service innovation.

Після катастрофічних пожеж 2009 року (Чорна Субота) Австралія реформувала систему державного управління у сфері цивільного захисту: було створено Австралійський центр досвіду з пожеж і природних небезпек (Bushfire and Natural Hazards CRC) – консорціум університетів і служб, який займається дослідженнями від поведінки людей під час евакуації до нових методів аеророзвідки пожеж. Прийнято концепцію

«перманентної готовності» – пожежні сезони стають довшими, тому в громадах впроваджуються програми на кшталт “Fire Ready Victoria”, де мешканців уразливих районів регулярно вчать, як підготувати будинок, складати плани евакуації родини, отримувати оповіщення через мобільні додатки. Волонтерський рух – серце системи: близько 200 тисяч волонтерів залучені до державних аварійно-рятувальних служб Австралії. Державна політика підтримує їх через інноваційні програми розвитку. Зокрема, Агенція з питань надзвичайних ситуацій Австралії (AIDR) запустила ініціативу з пошуку інноваційних ідей від волонтерів самих – конкурс “Disaster Challenge”, де відзначаються нестандартні рішення, народжені у волонтерському середовищі.

Після масових пожеж 2014 року волонтери Західної Австралії запропонували закупити декілька автобусів для перевозки рятувальників, щоб вирішити проблему втоми водіїв – цю ідею було реалізовано за спонсорської підтримки компанії BHP, що є прикладом вдалого волонтерського start-up в державно-приватному партнерстві. Австралійський Червоний Хрест також інвестує у новітні технології: у 2021 році організація підтримала запуск чат-ботів для психологічної підтримки постраждалих, цифрових аватарів жестової мови для екстрених повідомлень глухим людям тощо – ці проєкти виконуються стартапами спільно з урядовими грантами [271].

Багато з уже впроваджених у світі рішень можна адаптувати: наприклад, встановлення автоматичних систем раннього оповіщення про землетруси (актуально для Закарпаття та Криму), використання програмних продуктів для моделювання паводків у Карпатах, запуск спільних з бізнесом інновацій (дрони для аеророзвідки пожеж у Чорнобильській зоні тощо). Водночас слід враховувати і культурний контекст – успіх японців значною мірою зумовлений суспільною дисципліною, успіх канадців – довірою до влади, австралійців – традиціями самоорганізації. Тому запозичення міжнародних інновацій

потребує паралельної роботи над побудовою відповідних цінностей та компетенцій усередині країни.

У 2022 році було екстрено розроблено та впроваджено мобільний застосунок «Повітряна тривога», що став для мільйонів громадян основним каналом отримання сповіщень про ракетну чи авіаційну небезпеку. Цей застосунок, створений у партнерстві ІТ-волонтерів з урядом, є прикладом швидкої інновації: за кілька тижнів вдалося запустити надійну систему оповіщення, яка дублює сирени і охоплює тих, хто їх не чує. Додаток постійно оновлюється, додаються функції. Також у державному порталі «Дія» з'явився розділ, присвячений цивільному захисту: через нього можна отримати інструкції (наприклад, рекомендації ДСНС щодо дій при різних НС), знайти найближче бомбосховище на мапі, повідомити про виявлені вибухонебезпечні предмети тощо [263]. Цифровізація взаємодії влади з громадянами під час надзвичайних ситуацій довела свою ефективність: більше людей охоплено попередженнями, зворотний зв'язок (скарги, запити) швидше доходить до відповідальних осіб.

Як приклад локальної інновації можна навести автоматизовану систему моніторингу паводків, що запрацювала на Закарпатті. Після катастрофічного паводку 1998 року, коли було недостатньо інформації про стан річок, поступово встановлено мережу електронних рівнемірів на річках Тиса, Латориця та інших, які передають дані в режимі реального часу до обласного центру. Додатково, у 2021–2022 рр. у співпраці зі словацькими та угорськими партнерами реалізовано проєкт з впровадження програм прогнозування паводків, який враховує прогноз погоди і модель річкового стоку [63]. Ця система дає можливість ДСНС і водному господарству заздалегідь (за 1-2 дні) знати очікувані рівні води і підготуватися – попередити населення, підготувати техніку. Хоч повені все одно трапляються, але збитки і втрати від них зменшуються завдяки інноваційній системі завчасного прогнозування.

В умовах масованих ракетних обстрілів та бойових дій Україна була змушена провести безпрецедентні за масштабом евакуаційні операції. Інновації виникали безпосередньо на практиці. Для евакуації населення з прифронтових територій МВС та ДСНС у 2022 році створили «єдине евакуаційне вікно» – кол-центр, куди могли звернутися громадяни, і звідки інформація надходила до координаційного штабу, що призначав транспорт, місце збору тощо. Вперше застосовано такі засоби, як евакуація поїздами «Інтерсіті» (вивіз людей з Донбасу швидкісним потягом під загрозою обстрілів), евакуаційні автоколони під супроводом поліції і психологів, «зелені коридори» за домовленістю з міжнародними організаціями. Був також створений державний інформаційний портал «Допомога», на якому евакуйовані особи могли подати заявку на розміщення в безпечному регіоні, отримати інформацію про гуманітарні рейси тощо [218]. Хоча такі рішення виникли як вимушені, вони закладають основу для оновлення системи цивільного захисту в мирний час: тепер є досвід швидкого розгортання великих логістичних операцій, набуті навички масової комунікації з населенням у кризі.

Стосовно укриттів, теж намітилися інноваційні підходи. Традиційно фонди захисних споруд оновлювалися повільно, але війна спонукала до створення нових типів укриттів – мобільних модульних сховищ, швидкоспоруджуваних бетонних укриттів на зупинках транспорту, паркінгів, пристосованих під бомбосховища тощо. Деякі українські міста (наприклад, Київ) почали використовувати додаток «Карта укриттів», де мешканці можуть не лише знайти найближче укриття, а й залишити відгук про його стан – таким чином формується зворотний зв’язок для місцевої влади щодо якості цих об’єктів [224]. Це можна розглядати як прояв концепції «смарт-міста» у цивільному захисті – коли громадяни через цифрові інструменти сприяють державному управлінню в реальному часі.

Після активної фази бойових дій на певних територіях постало питання швидкого відновлення критичної інфраструктури і житла. В

Україні вперше створено Фонд ліквідації наслідків збройної агресії, кошти якого спрямовуються на відбудову за принципом співфінансування з місцевою владою. Хоча це економічний механізм, але його можна вважати інноваційним інструментом державного управління у сфері захисту: держава стимулює громади не просто чекати допомоги, а розробляти проєкти і залучати різні джерела (міжнародні гранти, приватні кошти) під координацією фонду. Аналогічно, для координації міжнародної допомоги у відновленні створено електронну систему (Reconstruction Portal), де відслідковуються проєкти, потреби, донори – забезпечуючи прозорість і пріоритетність [180]. Це свідчить про перехід від стихійного реагування до більш структурованого, що само собою є інституційною інновацією в кризовий час.

В Україні традиційно сильне громадянське суспільство, і у сфері цивільного захисту це проявилось у десятках ініціатив «знизу». Наприклад, у 2022 році група інженерів-волонтерів розробила систему «Київський бот» – чат-бот у Телеграмі, що інформував киян про небезпечні напрямки (де чутні вибухи, куди краще не їхати), збирав повідомлення від мешканців про пошкодження мереж (для комунальних служб) і навіть про мародерства чи підозрілих осіб (для поліції). Цей бот не мав офіційного статусу, але на практиці допомагав координації у критичні моменти облоги Києва. Згодом окремі його функції перейняли офіційні сервіси, а сам феномен увійшов до «кейсу» використання колективного інтелекту громадян у надзвичайних ситуаціях. В інших містах громадські активісти організовували добровільні пожежні дружини (наприклад, у прифронтовому Харкові волонтери допомагали розбирати завали і гасити пожежі після обстрілів, часто прибуваючи на місце раніше офіційних служб) [163]. Цей досвід вже стимулював державу – МВС розробило та подало законопроєкт про добровільні пожежно-рятувальні формування, аби надати таким ініціативам правовий статус і інтегрувати їх

у загальну систему. Тож інновації, що народилися на практиці, поступово закріплюються організаційно і нормативно.

Інноваційні механізми ефективні лише тоді, коли вони пов'язані в єдину стратегію, що охоплює всі фази цивільного захисту – від запобігання ризикам і підвищення стійкості, через готовність і реагування, до відновлення після надзвичайних ситуацій. Сучасна концепція стійкості (resilience) передбачає, що суспільство та інфраструктура мають бути здатні не тільки протистояти небезпекам, але й швидко відновлюватися та адаптуватися, стаючи сильнішими після пережитих потрясінь. Інновації слугують своєрідним «містком» між різними етапами: технології і методики, які застосовуються для попередження катастроф, одночасно полегшують реагування, а під час відновлення впроваджуються рішення, що зменшують ризики в майбутньому.

Національна стійкість – порівняно новий термін для України, але вже зроблено кроки для його реалізації. У 2021 р. РНБО України схвалила Концепцію забезпечення національної стійкості, де визначено, що стійкість охоплює і цивільний захист, і енергетичну безпеку, і кібербезпеку, і багато інших сфер. Цей міжсекторний підхід – сам по собі інновація, адже традиційно різні види безпеки розглядалися окремо. Тепер же визнається, що під час масштабних криз (наприклад, війни або стихійного лиха) всі системи взаємопов'язані, і слабка ланка може викликати «ефект доміно». Тому керування ризиками має бути комплексним. У практичному плані інтеграція проявляється у створенні міжвідомчих координаційних механізмів: зокрема, запроваджується формат Risk Assessment за участі різних служб – коли сценарій, скажімо, масштабної повені, розглядається з позицій і цивільного захисту, і медицини, і економіки, і визначаються спільні превентивні дії.

Система державного управління у сфері цивільного захисту потребує постійного оновлення через зростання масштабів техногенних аварій, природних катастроф, пандемій, воєнних та гібридних загроз. Інноваційні

механізми забезпечують здатність органів державного управління передбачати ризики, оперативно реагувати на надзвичайні ситуації та підтримувати стійкість суспільства. Розвиток теорії і практики показує, що ефективний цивільний захист базується на синтезі різних підходів. Тому, у процесі дослідження сформовано інноваційну модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту, яка поєднує системний, функціональний, інституціональний, ризик-орієнтований, мережевий, превентивний та адаптивний підходи. Ця модель орієнтована на реагування, комплексне керування ризиками та стійкістю системи, що є ключовим принципом її дії.

Інноваційна модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту розглядається як цілісна система з чітко визначеними рівнями, функціями та зв'язками. Вона є системною за охопленням – діє від національного до місцевого рівня, структурованою за функціями – із чітким розподілом повноважень між суб'єктами державного управління, інституційно підкріпленою – спирається на міцні органи та служби, побудованою на оцінці ризиків – ухвалює рішення на основі аналізу небезпек, пронизаною мережевою співпрацею – залучає різних стейкхолдерів, та орієнтованою на превенцію й адаптацію – надає пріоритет запобіганню надзвичайним ситуаціям і пристосуванню до нових загроз.

Модель охоплює весь цикл цивільного захисту: від виявлення та оцінки ризиків (ідентифікація потенційних небезпек, картографування ризиків, прогнозування сценаріїв) до планування превентивних заходів (зменшення ризиків, підвищення стійкості інфраструктури), підготовки та готовності (навчання персоналу і населення, матеріальне забезпечення), оперативного реагування на надзвичайні ситуації (координація служб для рятувальних та невідкладних робіт) та відновлення (реабілітація постраждалих територій, відбудова і аналіз досвіду). Кожна з цих функцій реалізується відповідними компонентами системи. Наприклад, оцінка

ризиків виконується інформаційно-аналітичними підсистемами, реагування – силами оперативних служб та штабів, превенція – через нормативні та планувальні механізмами тощо.

У моделі встановлено тісні вертикальні та горизонтальні зв’язки. Вертикальна взаємодія забезпечує субординацію і підтримку між рівнями: керівний орган державного управління (наприклад, Державна служба з надзвичайних ситуацій – ДСНС) надає методичне керівництво і ресурси регіонам, регіони координують громади. Одночасно горизонтальна взаємодія набуває все більшого значення – різні служби та організації діють узгоджено на одному рівні, а громади співпрацюють між собою. Принцип роботи моделі – проактивне мережеве управління ризиками: замість реагувати із запізненням на вже скоєні події, влада і суспільство спільно завчасно зменшують імовірність катастроф. Для цього налагоджено обмін інформацією в реальному часі між усіма суб’єктами, спільне планування (наприклад, міжвідомчі навчання, узгодження планів евакуації), а також чіткий алгоритм дій при настанні кризи (єдиний командний центр, розподіл ролей заздалегідь). Усі елементи моделі утворюють єдине ціле, де слабка ланка може призвести до збою всієї системи, тому важлива координація та взаємна підтримка компонентів. Таким чином, модель як система діє на випередження, спираючись на науково обґрунтовані оцінки ризиків, мережеве партнерство та гнучке управління в умовах невизначеності.

Запропонована інноваційна розвитку модель державного управління у сфері цивільного захисту якісно відрізняється від попередньої парадигми державного управління. Історично українська система цивільного захисту еволюціонувала від концепції цивільної оборони, що робила акцент переважно на реагуванні, до сучаснішого розуміння безпеки, яке включає превенцію та зниження ризиків. Новизна моделі полягає у переході від вузького реагування на події до комплексного керування ризиками та розвитком стійкості. Іншими словами, замість реактивного підходу «після

факту» модель запроваджує проактивне передбачення загроз і системну підготовку до них.

Науково модель є новою тим, що інтегрує різні державно-управлінські концепції в єдину систему. Поєднання системного і мережевого підходів означає, що держава не просто керує згори донизу, але й залучає все суспільство до забезпечення безпеки. Ризик-орієнтований підхід вперше настільки глибоко впроваджується у державне управління – планування заходів тепер базується на кількісній оцінці ймовірності та впливу загроз, що раніше не було повною мірою реалізовано. Відповідно до найкращих міжнародних практик (Сендайська рамкова програма ООН 2015–2030), модель наголошує на належному врядуванні ризиками на всіх рівнях і залученні всіх верств суспільства – для України такий «цілісний суспільний підхід» є відносно новим кроком від державоцентричної моделі минулого.

Модель пропонує низку конкретних нововведень для українського контексту, які раніше або не застосовувалися, або мали обмежений характер.

В управлінських процесах запроваджується принцип data-driven, коли рішення приймаються на основі великого масиву даних, моделей прогнозування, наукових рекомендацій. Це нова практика для системи цивільного захисту, що традиційно покладалась на регламент і досвід, – тепер же застосування big data, геоінформаційних систем підвищує обґрунтованість політик.

Широке впровадження цифрових технологій (онлайн-сервіси оповіщення, мобільні застосунки для населення, автоматизовані системи моніторингу) робить систему цивільного захисту більш прозорою і доступною. Наприклад, сучасні центри керування використовують електронні карти, трекери ресурсів та відеоконференції – такий рівень технологізації раніше був відсутній.

Перехід до інтегрованої служби екстреної допомоги (заміні кількох номерів 101, 102, 103 на один 112) є принципово новим організаційним рішенням. В Україні впровадження системи 112 лише розпочалося, але вже зараз зрозуміло, що це змінює культуру взаємодії служб і дозволяє централізувати обробку викликів. Раніше диспетчерські працювали відокремлено, тепер – координовано.

Запровадження елементів Incident Command System (ICS) – стандартизованої системи керування на місці надзвичайної ситуації – є інновацією для України. Модель передбачає, що під час великої НС формується об'єднаний штаб з представників усіх служб, з уніфікованою структурою і чітко визначеними ролями. Раніше міжвідомча координація часто була ад hoc; тепер же впроваджується наперед визначений протокол спільних дій.

На відміну від колишньої централізованої системи, нова модель робить акцент на спроможності територіальних громад самостійно вирішувати питання безпеки на місцях. Створення місцевих пожежних команд, центрів безпеки громадян, залучення добровольців – усе це нові явища для України, що підсилюють місцевий рівень цивільного захисту. Місцева влада отримує більше повноважень і інструментів, а держава надає методичну і ресурсну підтримку.

Іноваційна модель вперше формалізує широке залучення недержавних акторів – громадських організацій, волонтерів, бізнесу – до виконання завдань цивільного захисту. Волонтерські рятувальні команди, угоди про державно-приватне партнерство в критичній інфраструктурі, механізми координації з благодійними фондами – ці інструменти або зовсім нові, або лише починають розвиватися (раніше їх не було в законодавчому полі). Держава визнає суспільство як ресурс безпеки, що є суттєвим новаторством.

Нормативна база реформується для забезпечення більшої гнучкості в кризових ситуаціях. Події останніх років показали, що жорсткі

бюрократичні процедури не завжди встигають за розвитком кризи. Наукова новизна моделі – у впровадженні механізмів швидкого ухвалення рішень, спрощених регуляторних процедур під час НС, тимчасового відступу від норм заради ефективного реагування. Це включає, зокрема, ідею законодавчого закріплення статусу добровольців цивільного захисту, щоб офіційно залучати їх у разі потреби. Такий гнучкий підхід раніше не практикувався на інституційному рівні.

Іноваційна модель вперше тісно інтегрує Україну в європейську та світову систему цивільного захисту. Зокрема, Україна у 2023 році набула статусу країни-спостерігача Європейського механізму цивільного захисту, що спонукає до узгодження національних стандартів із європейськими. Це новий крок, який вимагає гармонізації класифікації надзвичайних ситуацій, стандартів до рятувальних служб, обміну інформацією через загальноєвропейські платформи. В цілому, врахування глобальних рамкових документів (як-от згаданої Сендайської рамкової програми) в українській практиці теж є проявом наукової новизни: модель переносить теоретичні міжнародні принципи (управління ризиками, «усе суспільство залучене») у конкретні механізми державного управління.

Модель втілюється через конкретні інноваційні механізми державного управління, які оновлюють технологічний і організаційний інструментарій держави. Нижче перераховано ключові нові елементи та рішення, впроваджені в систему цивільного захисту.

Швидкий розвиток ІТ суттєво трансформує процеси цивільного захисту. Впроваджено сучасні цифрові інструменти: аналітика великих даних, системи штучного інтелекту, геоінформаційні системи (GIS), хмарні платформи тощо. Вони дають змогу в режимі реального часу збирати й обробляти великі обсяги інформації про небезпеки, ресурси і стан інфраструктури, що сприяє обґрунтованому та швидкому прийняттю рішень. Наприклад, аналітичні модулі можуть прогнозувати динаміку надзвичайної ситуації або оптимізувати розгортання сил, а інтерактивні

електронні карти – відслідковувати розташування підрозділів і техніки. Оцифрування документів (плани реагування, бази даних об’єктів) забезпечує швидкий доступ до критичної інформації. Крім того, створюються спільні інформаційні платформи для координації учасників: наприклад, Національна платформа стійкості та згуртованості об’єднує органи влади, бізнес і громадськість для обміну кращими практиками та спільного планування заходів безпеки. У громадах запроваджується посада офіцера з цифрової трансформації (CDTO), відповідального за електронну взаємодію з іншими громадами та службами – це також новий управлінський інструмент, що сприяє міжмуніципальному обміну даними для потреб цивільного захисту.

Служба 112 запроваджується для об’єднання розрізнених диспетчерських служб (пожежної охорони, поліції, швидкої допомоги тощо) в єдину мережу. Це інноваційний крок у державному управлінні у сфері цивільного захисту, який вимагає нових рішень: створення сучасних кол-центрів, розробки уніфікованих протоколів реагування та навчання персоналу мультитаскингу. При єдиному номері 112 оператор оцінює виклик комплексно і одразу залучає необхідні служби, що усуває дублювання інформації і втрату часу між відомствами. Впровадження 112 змінює організаційну культуру: формується спільна база даних про інциденти, встановлюються єдині стандарти обробки викликів, посилюється взаємообмін інформацією. У результаті зростає швидкість прибуття допомоги і злагодженість дій служб у критичний момент. Ця система вже довела ефективність у багатьох країнах Європи; для України ж вона є відносно новим механізмом, що потребує поетапного впровадження.

Для управління силами і засобами під час надзвичайної ситуації впроваджується стандартизований підхід ICS, запозичений із міжнародної практики. Incident Command System встановлює єдину структуру польового штабу, незалежно від того, які саме відомства залучені. Кожен

учасник штабу має визначену роль (оперативне командування, логістика, інформація, медичне забезпечення тощо), а керівник робіт з ліквідації наслідків НС координує діяльність всіх служб разом. Інноваційність цього механізму в тому, що органи державного управління різних систем працюють як єдина команда, за наперед узгодженими правилами. В Україні елементи ICS вже почали застосовувати: при масштабних НС державного рівня призначають керівника робіт і формується спільний штаб із представників усіх служб. Нові формати навчань фокусуються на тому, щоб різнорідні структури (ДСНС, поліція, медики, енергетики тощо) відпрацьовували спільні дії за сценаріями складних подій. Таким чином, ICS підвищує організованість реагування, особливо коли йдеться про надзвичайні ситуації, що охоплюють великі території або потребують участі багатьох відомств.

Іноваційні механізми державного управління визнають, що ефективний цивільний захист неможливий без активної участі населення та бізнесу. Тому модель включає інструменти інтеграції добровольців та приватних компаній у виконання завдань безпеки. На місцевому рівні створюються добровільні пожежно-рятувальні формування – загони мешканців, які проходять підготовку і можуть залучатися до реагування разом із професіоналами. Такий підхід давно працює за кордоном (в окремих країнах до 80–90% особового складу – волонтери), а для України це відносно нове явище. Держава розробляє процедури навчання, атестації та страхової підтримки для добровольців, щоб їхня допомога була офіційною і безпечною. Паралельно запроваджується публічно-приватне партнерство (PPP) у сфері цивільного захисту: власників підприємств залучають до оцінки ризиків на своїх об’єктах, компанії можуть надавати техніку чи фахівців під час НС, страхові та фінансові установи стимулюються інвестувати в заходи з підвищення безпеки. У деяких країнах діють формальні угоди між урядом і бізнес-асоціаціями про взаємодопомогу при катастрофах. В Україні цей напрям лише набирає

обертів, але вже є поодинокі проєкти, наприклад, спільне фінансування модернізації критично важливих об’єктів громади. Інституціоналізація партнерств з недержавними акторами – важлива інновація, що розширює ресурси системи цивільного захисту і підвищує довіру між владою та суспільством.

Для реалізації нової моделі реформується і нормативна база державного управління цивільним захистом. Серед ключових змін: перехід до ризик-орієнтованого регулювання та планування, що закріплено в стратегіях і концепціях Уряду. Впровадження обов’язкових оцінок ризиків на галузевому та регіональному рівні як основи планування (нині це вже декларовано офіційно, тоді як раніше планування мало шаблонний, реактивний характер). Перегляд процедур у бік більшої гнучкості під час НС (запровадження правових режимів надзвичайного стану чи ситуації, що дозволяють тимчасово відступати від бюрократичних норм). Легалізація нового кола суб’єктів – волонтерів цивільного захисту, приватних структур – з визначенням їх статусу і відповідальності. Крім того, триває гармонізація законодавства з європейським: адаптація вітчизняних стандартів класифікації НС, технічних регламентів, приєднання до європейських систем обміну інформацією про надзвичайні ситуації тощо. Нормативні новації створюють правове підґрунтя, на якому технологічні та організаційні інновації можуть реалізуватися максимально ефективно. В результаті формується сучасна нормативно-правова рамка, що відповідає викликам часу і міжнародним зобов’язанням України.

Цифрова ера приносить не лише нові можливості, а й нові загрози – зокрема, інформаційні та кібернетичні атаки, здатні спричинити техногенні аварії чи паралізувати системи управління під час кризи. Тому інноваційні механізми державного управління обов’язково включають інформаційну безпеку. Усі плани і процедури цивільного захисту поступово доповнюються компонентами інформаційної безпеки. Під егідою ДСНС та Міністерства цифрової трансформації наразі розробляється система

урядового реагування на кіберкризи – комплекс протоколів спільних дій на випадок масованих інформаційних атак на критичну інфраструктуру (за аналогією до реальних атак на енергетику у 2015–2016 роках). Планується, що при кіберінцидентах різні суб'єкти (оператори інфраструктури, урядові команди реагування, силові структури) діятимуть скоординовано за заздалегідь розробленими сценаріями.

Також запроваджуються стандарти кіберстійкості: наприклад, вимоги до органів влади щодо наявності резервних каналів зв'язку, захисту даних та планів безперервності діяльності на випадок кібератак. Європейська директива NIS2 з кібербезпеки критичної інфраструктури дає імпульс для оновлення національного законодавства в цій сфері, зокрема щодо обміну інформацією про кіберінциденти і взаємних аудитів кібербезпеки між організаціями. Інтеграція інформаційної безпеки – новий іноваційний напрямок для системи цивільного захисту, покликаний убезпечити цифрові технології, щоб їхні переваги не були знівельовані вразливістю до кібератак. Відтепер інформаційна безпека розглядається як невід'ємна частина національної безпеки і цивільного захисту.

Перелічені механізми працюють у комплексі, підсилюючи один одного. Вони змінюють інструменти державного управління (через цифровізацію і аналітику) і структури державного управління (через мережеві формати, нових учасників), а також правила гри (через нормативні зміни, орієнтацію на ризики). Це забезпечує перехід системи цивільного захисту на якісно новий рівень, більш стійкий та адаптивний до сучасних викликів.

Для оцінки результативності впровадженої моделі визначаються ключові показники ефективності (KPI), що відображають, наскільки нові іноваційні механізми покращують стан цивільного захисту. Ці показники охоплюють різні аспекти роботи системи – від зниження людських втрат до підвищення готовності громад.

Основними індикаторами є наступні.

Кількість загиблих та постраждалих під час надзвичайних ситуацій, а також обсяги матеріальних збитків у розрахунку на подію. Ефективна модель має приводити до стійкого зменшення цих показників (наприклад, менше жертв повеней чи пожеж завдяки своєчасній евакуації і превентивним заходам).

Середній час прибуття аварійно-рятувальних підрозділів на місце події; час, необхідний для оповіщення населення про загрозу після її виявлення; тривалість ліквідації наслідків. Нові механізми (112, ICS, цифрові системи зв'язку) повинні скоротити ці інтервали. Також вимірюється відсоток надзвичайних ситуацій, локалізованих у перші «золоті» години після виникнення.

Проводиться моніторинг індикаторів ризику (наприклад, інтегрального індексу ризику катастроф для регіону) та їх динаміки. Якщо модель діє ефективно, ці ризикові індикатори поступово знижуються (через реалізацію заходів з запобігання). Регіони можуть звітувати про рівень виконання планових функцій з цивільного захисту – наскільки повно реалізовані заплановані превентивні заходи, тренування, інспекції тощо. Важливим показником є індекс стійкості громад, що враховує готовність інфраструктури до ударів, запас міцності систем життєзабезпечення, поінформованість населення.

Запроваджується оцінка ефективності державних програм цивільного захисту за допомогою кількісних показників. Наприклад, наскільки виконання цільових програм зниження ризиків відповідає запланованим цілям, чи досягнуто індикативних значень (кількість укріплених дамб, відсоток відновлених систем оповіщення тощо). Використання даних у прийнятті рішень теж може бути KPI: приміром, доля рішень, що пройшли через аналіз моделювання, а не були прийняті приблизно. Якщо регіон здатен обґрунтовано розподіляти кошти на підготовку і захист на основі показників ризику та досягнення цільових функцій, це ознака зрілості моделі.

Враховуються міжнародні показники, як-от індекс готовності до надзвичайних ситуацій або виконання цілей Сендайської рамкової програми (що передбачає зменшення втрат, наявність стратегій зменшення ризиків, покриття оповіщенням населення). Позитивна динаміка цих метрик буде підтвердженням ефективності національної моделі на глобальному рівні.

Важливо, що KPI розробляються з урахуванням доступності достовірних даних та прив'язки до конкретних цілей. Система моніторингу та оцінювання повинна регулярно збирати ці показники, аби визначати слабкі місця та коригувати політики. Наприклад, якщо час реагування все ще незадовільний в окремому регіоні – слід інвестувати в додаткові підрозділи чи тренування; якщо рівень навчання населення низький – запускати нові інформаційні кампанії. Такий підхід забезпечує замкнений цикл керування якістю, що в підсумку спрямовано на постійне підвищення результативності системи цивільного захисту.

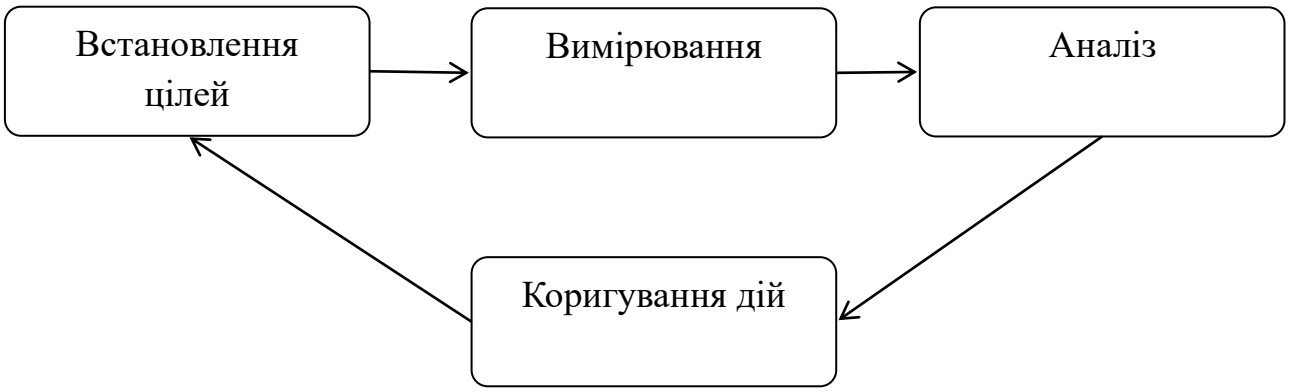


Рис. 4.1 Цикл керування якістю в цивільному захисті. *Систематизовано автором*

Функціонування центру безпеки демонструє синергію різних компонентів моделі: організаційної, технічної та соціальної. Завдяки тому, що всі служби розміщені разом і координуються єдиним керівництвом, вдалося оптимізувати реагування – при надзвичайній ситуації інформація

миттєво передається всім необхідним службам, і вони виїжджають на виклик спільно. Наприклад, у разі дорожньо-транспортної пригоди або пожежі в будинку, до місця події одночасно скеровуються і рятувальники, і «швидка», і поліція, що значно підвищує шанси вчасно врятувати людей та мінімізувати наслідки. За словами представників МВС, відкриття таких центрів дозволяє більш ефективно та комплексно вирішувати питання захисту населення, налагоджувати тісну взаємодію між оперативними службами і жителями громад. Це втілення принципу «єдина команда» на місцевому рівні, що відповідає концепції ICS (хоч і неформально): різні служби діють узгоджено під спільним командуванням.

Таблиця 4.1

Модель інноваційних механізмів державного управління у сфері цивільного захисту – структурно-функціональна схема

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ЦИКЛ	НАЦІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ	РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ	РІВЕНЬ ГРОМАДИ	НАСЕЛЕННЯ / БІЗНЕС / НГО	ЦИФРОВА ПЛАТФОРМА
ОЦІНКА РИЗИКІВ	Методики оцінювання ризиків; державний каталог даних; нац. карти небезпек	Регіональні профілі ризиків; інвентаризація об’єктів; зонування	Паспорти локальних ризиків; карта укриттів; критичні маршрути	Сигнали від населення; дані від операторів інфраструктури	Реєстр подій; карти ризиків; імпорт сенсорних даних; аналітика
ПРЕВЕНЦІЯ	Норми і стандарти безпеки;	Плани протипаводкових/протип	Укріплення об’єктів;	Виконання приписів;	Шаблони планів; контроль

	програми зменшення ризиків; фінансові стимули	ожежних заходів; контроль виконання	профілактика на місцях; угоди з бізнесом	інвестиції у безпеку; громадські ініціативи	якості даних; публічні карти укриттів
ГОТОВ-НІСТЬ	Єдина система навчань; резерви матеріальних ресурсів; типові плани	Оперативно-координаційний центр; навчання служб і громад; сили підсилення	Місцевий центр безпеки; добровільні формування; схеми евакуації	Навчання для громадян; підготовка добровольців; ресурси бізнесу	Розсилки оповіщень; мобільний застосунок; довідники контактів
РЕАГУ-ВАННЯ	Міжвідомчий штаб для НС; розподіл підсилення регіонам; міжнародна взаємодія	Координація між громадами; розгортання ресурсів; інформація населенню	Оповіщення (сирени, мобільні); перше реагування; локальний штаб	Отримання попереджень; само- та взаємодопомога; зв’язок з центром	Онлайн-лог подій; маршрути/таски; звіти у реальному часі
ВІДНОВ-ЛЕННЯ / АУДИТ	Оцінка збитків; програми відновлення; оновлення нормативів	Оцінка пошкоджень; відбудовчі проєкти; звітність нагору	Тимчасові притулки; соціальна допомога	Відновлення бізнес-процесів; участь у відбудові; зворотний	Післяподієвий аналіз; дашборди KPI; оновлення

			; відновлення інфраструктури	зв’язок	планів

Систематизовано автором

Інноваційні механізми державного управління тісно пов’язані з глобальними підходами DRR, закріпленими у Сендайській рамковій програмі. Пріоритети Сендайської програми – розуміння ризиків, зміцнення керування ризиками, інвестування у зменшення ризиків та підвищення готовності до ефективного реагування – фактично описують коло інновацій, які ми обговорюємо. Вони закликають до кращого ризик-комунікування (тут стають у пригоді цифрові платформи, відкриті дані, просвітницькі програми), до покращення нормативної бази (що включає ризик-орієнтоване планування), до фінансових новацій та до готовності на основі сценаріїв.

У розпал різноманітних криз інновації часто проявляються у вигляді імпровізацій та гнучких рішень. Але щоб ця імпровізація була успішною, мають бути заздалегідь інтегровані механізми, що дозволяють їх прийняти. Іншими словами, система повинна бути адаптивною. Адаптивність – риса стійких систем, яка забезпечується ще на етапі підготовки: через тренування різних сценаріїв, через наявність резервів (матеріальних, фінансових), через повноваження, делеговані тим, хто на місці події, аби вони могли приймати рішення.

Інноваційне реагування – це нова техніка та нові процедури. До прикладу, в Україні вже запроваджено механізм «єдиного державного системного підходу» до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій воєнного характеру: якщо раніше ДСНС і військові могли діяти паралельно, то тепер створюються спільні штаби, де поряд працюють і

цивільні рятувальники, і Збройні Сили (іноді НС мають гібридний характер – скажімо, обстріл нафтобази спричиняє техногенну катастрофу). Цей спільний підхід – вимога часу, яка інтегрує воєнну і цивільну компоненти, тобто теж інноваційна з точки зору старої моделі, де військова і цивільна ланки були чітко розмежовані.

Варто згадати і поняття «планів безперервності діяльності» (business continuity plans) для підприємств та установ. Раніше цим терміном послуговувався переважно приватний сектор, але тепер і державні структури готують такі плани, особливо після досвіду військових ударів. Міністерства і великі компанії розробляють сценарії: що робити, якщо центральний офіс недієздатний, як зберегти дані і продовжити критичні функції. Це частина підвищення стійкості державного управління. За рішенням Уряду, до таких планів з 2023 року зобов'язані й органи державного управління на місцях, які потрапляють у зону високого ризику (наприклад, прифронтові області). Наявність планів безперервності означає, що навіть у надзвичайних умовах управління (і допомога людям) триватимуть – отже, система буде менш вразливою.

Отже, інтеграція інновацій з практиками стійкості та усіма фазами цивільного захисту складає сутність іноваційної моделі державного управління у цій сфері. Інновації перестають бути експериментами на периферії системи, а стають її невід'ємною частиною. Цифрові платформи працюють і на попередження (моніторинг), і на реагування (оповіщення), і на відновлення (координація допомоги). Нормативна гнучкість дозволяє як впроваджувати превентивні заходи (наприклад, заборона забудови в зонах підвищеного ризику), так і оперативно управляти у кризі (швидкі накази, переміщення ресурсів). Організаційні новації – мережі партнерств – забезпечують участь громади у всіх циклах: громада і запобігає, і допомагає при надзвичайних ситуаціях, і відбудовує. Така інтегральна система відповідає принципам, сформульованим у міжнародних

стандартах і підтвердженим досвідом: вона значно підвищує шанси успішно пережити катастрофу і зменшити її наслідки для суспільства.

Окремо варто згадати про навчання не лише фахівців, а й широкого загалу. Адже цивільний захист – це система, що охоплює все населення. Інновації у цій площині – перехід від формального навчання до безперервного і цікавого просвітництва. Сучасні технології дозволяють створювати доступні онлайн-курси, відеоуроки, інтерактивні сайти з підготовки населення до надзвичайних ситуацій. В Україні є позитивний приклад: онлайн-курс «Домедична допомога під час війни» на платформі Зрозуміло! за короткий час пройшли десятки тисяч людей, отримавши реальні навички, які рятували життя. Аналогічно, ДСНС запустила серію анімаційних роликів для дітей «Фокс і Трот поспішають на допомогу» – у легкій формі мультфільму розповідається про правила поводження при пожежі, при виявленні вибухівки тощо. Такі підходи значно ефективніші, ніж старі «пам’ятки на стіні».

Коли почалася масована цифровізація, знадобилися ІТ-волонтери і науковці, щоб створити потрібні програми, але знадобились і навчальні зусилля, щоб тисячі рятувальників опанували нові гаджети та програми. Коли з’явилась можливість закупити сучасне обладнання (дрони, роботизовані комплекси), довелося терміново готувати операторів для них. Коли змінилося середовище загроз, у навчальні програми додали нові теми (мінна безпека, кіберзахист в цивільному захисті). Цей процес має бути постійним: наука прогнозує – освіта навчає – практика застосовує – і далі по колу, адже інновації не мають кінцевої точки, це постійний розвиток.

Інноваційні механізми забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту – це широкий комплекс взаємопов’язаних заходів: від концептуального переосмислення ролі держави і суспільства у забезпеченні безпеки (проактивність, мережевість, стійкість), через впровадження нових технологій (цифрові платформи, системи моніторингу, аналітика даних), удосконалення правових та організаційних

інструментів (ризик-орієнтоване регулювання, гнучкі структури, партнерства), до перейняття і адаптації найкращого міжнародного досвіду.

4.2 Аналіз шляхів вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту в сучасній Україні

Сучасний етап розвитку України характеризується небаченими раніше викликами для системи цивільного захисту. Повномасштабна агресія 2022 року створила екстремальні навантаження на єдину державну систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ), яка вже в перший день війни була переведена на найвищий рівень готовності. Надзвичайні ситуації воєнного часу – масові руйнування, потоки внутрішньо переміщених осіб, мінна небезпека – виявили як сильні, так і слабкі сторони чинної системи. У відповідь держава розпочала прискорене вдосконалення державно-управлінських механізмів у сфері цивільного захисту. Зокрема, в умовах воєнного стану було оперативно ухвалено низку нормативно-правових актів, спрямованих на розмежування повноважень органів державного управління, посилення координації та адаптацію законодавства до нових реалій. Одночасно реалізуються додаткові заходи на центральному, регіональному та місцевому рівнях, мета яких – підвищити ефективність захисту населення і територій. Відтак, сучасна Україна опинилася в ситуації, коли прискорене реформування цивільного захисту стало не лише реакцією на кризу, а й частиною загального курсу на зміцнення національної безпеки та стійкості [190]. Це реформування здійснюється комплексно – через удосконалення управлінських підходів, правової бази, організаційної структури, кадрової політики, фінансового забезпечення та впровадження цифрових технологій.

Одним із фундаментальних напрямів вдосконалення стає оновлення та розвиток нормативно-правової бази цивільного захисту. Базовий Закон –

Кодекс цивільного захисту України – за останні роки зазнав суттєвих змін, покликаних врахувати нові виклики та реформу децентралізації. Так, у 2022–2023 роках до Кодексу були внесені поправки, що уточнили повноваження ЄДСЦЗ та її складових на випадок надзвичайних ситуацій і особливого періоду. Зокрема, законодавчо розширено поняття територіальних підсистем та передбачено створення їх ланок у новоутворених територіальних громадах, особливо там, де центрами громад є обласні центри. Ці зміни закріпили нову адміністративно-територіальну реальність, надавши громадам чіткіший статус у системі цивільного захисту. Також оновлене законодавство вимагає врахування потреб цивільного захисту під час містобудування та розвитку територій – наприклад, обов'язкове облаштування сховищ чи укриттів у проєктах забудови. Комплексне вдосконалення Кодексу цивільного захисту, таким чином, створює правове підґрунтя для більш ефективного державного управління – від чіткого визначення відповідальних суб'єктів до впровадження сучасних принципів (превенції, стійкості, ризик-орієнтованості) у практику цивільного захисту. Крім того, у 2022 році Верховна Рада ухвалила спеціальний закон щодо розмежування повноважень у сфері цивільного захисту між органом, що формує державну політику, та органом, що її реалізує [159]. Цим актом усунуто нормативні дублювання та неузгодженості: визначено, які функції належать, приміром, Міністерству внутрішніх справ (як координатору політики), а які – Державній службі з надзвичайних ситуацій як виконавчому органу. Такий розподіл підвищує керованість системи, уникаючи паралелізму та правових колізій у діяльності центральних органів державного управління.

Важливе значення має адаптація законодавства цивільного захисту до умов воєнного стану та збройного конфлікту. Уперше в історії незалежної України у 2022–2023 роках було прийнято низку нормативних актів, що регламентують саме функціонування цивільного захисту під час

війни. По-перше, деталізовано порядок діяльності ЄДСЦЗ при введенні воєнного стану, зокрема переведення сил і засобів у режим максимального реагування. По-друге, законодавство інтегрувало норми міжнародного гуманітарного права: йдеться про захист рятувальників і об'єктів цивільної інфраструктури, дотримання Женевських конвенцій щодо символіки та статусу сил цивільного захисту. Це особливо актуально з огляду на зафіксовані випадки обстрілів бригад ДСНС при виконанні ними гуманітарних завдань. Включення норм міжнародного права дозволяє підсилити правовий захист і легітимність дій українських рятувальників на міжнародній арені. По-третє, ухвалено законодавчі рішення щодо протимінної діяльності: ще у 2018 році набув чинності Закон України «Про протимінну діяльність» [195], що створив основу для розбудови національної системи розмінування. Після 2022 року виконання цього закону набуло стратегічного значення – Україна стала однією з найбільш замінованих країн світу, і державне управління у сфері цивільного захисту отримало новий вимір у вигляді гуманітарного розмінування територій. Створено координаційні органи з питань протимінної діяльності, запроваджено стандарти та вимоги до фахівців з розмінування. Відповідно, законодавча база була доповнена підзаконними актами Кабінету Міністрів щодо порядку виявлення, знешкодження та обліку вибухонебезпечних предметів [46]. У цілому, подальше вдосконалення нормативно-правового механізму – одна з передумов підвищення ефективності державного управління у сфері цивільного захисту, оскільки дає змогу діяти проактивно, у межах наперед визначених процедур і з належним ресурсним забезпеченням.

Другим ключовим напрямом реформ є організаційне переосмислення системи цивільного захисту, особливо в контексті децентралізації влади. Адміністративно-територіальна реформа 2015–2020 років кардинально змінила державно-управлінський ландшафт – було ліквідовано стару систему районів, сформовано укрупнені громади, передано значні

повноваження на базовий рівень. У сфері цивільного захисту ці зміни виявили як нові можливості, так і проблеми. З одного боку, громади отримали більше автономії та ресурсів для вирішення місцевих питань безпеки. З іншого – стара модель ЄДСЦЗ була зорієнтована на райони й області, тоді як нові громади не мали власних підрозділів і досвіду організації цивільного захисту. На практиці це призвело до того, що в багатьох територіальних громадах досі відсутня ефективна місцева система реагування на надзвичайні ситуації. Пожежно-рятувальні підрозділи ДСНС дислокуються переважно в колишніх районних центрах, і в разі надзвичайної події у віддаленому селі час прибуття допомоги може бути критично довгим.

Усвідомлюючи цю проблему, держава має будувати повноцінні ланки цивільного захисту на рівні кожної громади. У законодавстві закріплено обов'язок створювати місцеві органи державного управління та сили цивільного захисту – тобто, у виконкомах громад мають з'явитися посадові особи або підрозділи з питань цивільного захисту, а на території громади – локальні пожежні команди, комунальні аварійно-рятувальні служби, добровольчі формування тощо. З урахуванням цих вимог, центральна влада (ДСНС) розроблює методичні рекомендації та типові рішення щодо формування місцевих систем. За підтримки міжнародних проєктів громади навчаються проводити оцінку ризиків на своїй території та планувати відповідні заходи безпеки. Практика показує, що там, де місцева влада приділила увагу організації цивільного захисту – наприклад, створено комунальну пожежну команду і добровольчі загони – наслідки надзвичайних ситуацій вдається ліквідовувати швидше і з меншими втратами [114]. Таким чином, організаційне вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту полягає, з одного боку, у чіткому вертикальному розподілі функцій (Кабінет Міністрів – ДСНС – область – громада), а з іншого – у зміцненні горизонтальної спроможності саме на

рівні громади, яка є найближчою до людей і першим суб'єктом реагування в критичній ситуації.

Комплекс проблем, пов'язаних із впровадженням реформ на місцевому рівні, зумовив необхідність додаткових заходів з боку держави. У 2023 році ДСНС проаналізувала реальний стан функціонування територіальних підсистем цивільного захисту і виявила низку типових недоліків. По-перше, було встановлено, що в законодавстві залишаються неузгодженості щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Закон «Про місцеве самоврядування» відносить організацію і участь у заходах цивільного захисту до делегованих повноважень громад (тобто державних завдань, делегованих місцевій владі), тоді як Кодекс цивільного захисту просто перелічує ці повноваження без їх чіткого розподілу на власні і делеговані. Внаслідок цього виникає колізія: на папері громади нібито мають опікуватися цивільним захистом, але водночас це трактується як державна функція. Практичний результат – розмитість відповідальності, коли ні державні органи, ні місцева влада до кінця не несуть повної відповідальності за окремі аспекти (наприклад, утримання протирадіаційних укриттів чи евакуацію населення). Для розв'язання цієї проблеми варто ініціювати внесення змін до відповідних законів, аби чітко розподілити які завдання у сфері цивільного захисту є прямим обов'язком громад (навіть у мирний час), а які виконуються ними як агенти держави.

По-друге, у ряді громад відсутні створені спеціалізовані служби цивільного захисту місцевого рівня (служби оповіщення, медична, інженерна, протипожежна тощо), хоча нормативи потребують формування не менш ніж дев'яти таких служб у кожній ланці територіальної підсистеми. Невиконання цих вимог значно знижує рівень готовності громад до надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Варто рекомендувати ДСНС наполягати на прискоренні цього процесу і

рекомендувати облдержадміністраціям (як координаторам регіональних підсистем) тримати питання створення місцевих служб на контролі.

По-третє, аналіз показав, що багато громад не мають чергових (диспетчерських) служб або контакт-центрів, які б цілодобово приймали повідомлення про надзвичайні події. Це ускладнює оперативне реагування, особливо коли відлік часу йде на хвилини. Враховуючи це, потрібно ініціювати формування в кожній громаді хоча б чергового диспетчерського поста або залучення до системи загальнодержавного номера 112 (після його впровадження).

Отже, потрібне усвідомлення, що недостатньо ухвалити закони – потрібно забезпечити фактичну імплементацію реформ у кожному куточку країни [171]. Для цього потрібно застосовати як «стимули» (методична допомога, навчальні програми для посадовців громад за підтримки міжнародних партнерів), так і «примуси» (нормативні зобов'язання, контроль з боку префектур або ДСНС). Такий двосторонній підхід має гарантувати, що нова децентралізована система цивільного захисту реально запрацює на благо громадян.

Особливу увагу в роботі приділено залученню громадськості та недержавних ресурсів до забезпечення цивільного захисту – цей державно-управлінський тренд став помітним як у світовій практиці, так і в Україні останніх років. Відхід від суто централізованої моделі до мережевої взаємодії різних стейкхолдерів продиктований розумінням, що держава самотужки не може охопити всі аспекти безпеки в кризових ситуаціях. В Україні розвиток мережевого підходу проявився, зокрема, у створенні добровільних формувань цивільного захисту (ДФЦЗ) на місцевому рівні.

Ще у 2013 році уряд затвердив Положення про Добровільні формування цивільного захисту (ДФЦЗ), але реально цей інститут почав розвиватися лише після 2015-го і особливо після 2022 року. Добровільні формування цивільного захисту – це тимчасові добровільні об'єднання громадян, які створюються при загрозі або виникненні надзвичайних

ситуацій для проведення допоміжних рятувальних робіт. Реформа децентралізації зробила їх актуальними: громади, які не мають достатньо штатних рятувальників, можуть покладатися на підготовлених волонтерів. Після початку повномасштабної війни уряд навіть спростив процедури утворення ДФЦЗ і надав громадам більше прав у цьому напрямі. У липні 2022 року Кабінет Міністрів доповнив Положення про добровільні формування нормами, за якими навчальні заклади системи ДСНС безоплатно проводять короткострокові навчання для членів ДФЦЗ, а органи, що створили такі формування, мають право заохочувати добровольців подяками чи подарунками. Це рішення стимулює громадян долучатися до спільної справи забезпечення безпеки. Сьогодні вже є успішні приклади: у низці громад (особливо західних і центральних областей) діють добровольчі пожежні команди, які у співпраці з місцевими владами оперативно реагують на пожежі та інші надзвичайні ситуації. Такий державно-громадський тандем підвищує гнучкість і стійкість системи цивільного захисту.

Не менш важливою є і роль бізнесу та громадських організацій у сфері цивільного захисту [139]. Публічно-приватне партнерство починає розвиватися у напрямах забезпечення пожежної та техногенної безпеки підприємств, створення корпоративних аварійно-рятувальних служб на великих об’єктах (наприклад, хімічних заводах), спільного фінансування систем оповіщення чи притулків. Громадські організації ж активно долучилися до просвітницьких кампаній (тренінги з першої допомоги, інформаційні матеріали про дії під час обстрілів тощо) і навіть до практичних заходів – волонтери допомагають ДСНС розбирати завали після ракетних ударів, доставляти гуманітарну допомогу постраждалим. Усе це свідчить про перехід до більш відкритої, мережевої моделі державного управління, де держава не домінує одноосібно, а виконує роль координатора і гаранта, залучаючи максимальну кількість партнерів до

спільної роботи над зменшенням ризиків і ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій.

Невід'ємною складовою вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту є розвиток кадрового потенціалу та системи освіти у цій сфері. Навчальні програми оновлено з урахуванням міжнародних стандартів – введено курси з управління ризиками, кризового менеджменту, гуманітарного права, психологічної допомоги постраждалим тощо [201]. Війна 2022 року дала поштовх створенню нових програм підготовки: наприклад, для персоналу ДСНС проводяться тренінги щодо реагування на воєнні загрози (артобстріли, застосування вибухових речовин, масові ураження).

Важливим кроком стало також підвищення уваги до підготовки керівного складу цивільного захисту усіх рівнів. Йдеться про те, що мери громад, голови Обласних Адміністрацій, керівники підприємств повинні розуміти принципи цивільного захисту і вміти очолити дії під час надзвичайних ситуацій. У 2021 році, з урахуванням євроінтеграційних прагнень, уряд затвердив концепцію національної системи стійкості, яка передбачає зокрема навчання посадовців методам забезпечення безперервності керування і життєдіяльності в кризових умовах. Реалізація цієї концепції розпочалася: в рамках програми секторальної підтримки ЄС проводяться семінари для українських чиновників щодо найкращих європейських практик кризового реагування, моделюються сценарії катастроф на національному і місцевому рівнях з участю керівників (так звані командно-штабні навчання) [70]. Одночасно впроваджуються зміни у загальній освіті населення.

У 2022 році Кодекс цивільного захисту був доповнений нормою про обов'язковість навчання здобувачів освіти діям у надзвичайних ситуаціях та правилам пожежної безпеки. Це обумовлює необхідність повернення основ цивільного захисту до шкільної програми і ширше залучення молоді до набуття життєво необхідних навичок. В багатьох школах і вишах вже

проводяться заняття з домедичної допомоги, тренування з евакуації, конкурси дитячих малюнків на тему безпеки тощо – формування культури безпеки починається з дитинства, але не системно. У післявоєнний період цей напрям має залишатися пріоритетним, адже готовність населення діяти адекватно під час надзвичайних ситуацій напряму впливає на масштаби втрат і збитків. Автор наголошує на підвищенні рівня компетентності учасників системи цивільного захисту і формуванні в Україні суспільства, обізнаного з питаннями безпеки.

Значне місце серед шляхів удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту займають фінансово-матеріальні аспекти. Без належного ресурсного забезпечення найкращі реформи залишаться деклараціями, тому варто зосередити зусилля на посиленні матеріально-технічної бази і фінансуванні сфери цивільного захисту. По-перше, особливий акцент необхідно зробити на формуванні фонду захисних споруд та інших засобів колективного захисту населення. Події 2022–2023 років (масовані ракетні удари по містах, атакувальна тактика рф на критичну інфраструктуру) висвітлили гострий дефіцит бомбосховищ, укриттів, захисних споруд цивільного захисту. Багато з існуючих сховищ були занедбані з часів холодної війни або виявилися непридатними. Відповідно, органи місцевої влади мають отримати завдання терміново провести інвентаризацію фонду захисних споруд і забезпечити їх належне утримання. Низкою постанов уряду визначено, що потреба в укриттях повинна враховуватися в планах реагування на надзвичайні ситуації та містобудівній документації; встановлено критерії розрахунку необхідної кількості сховищ залежно від чисельності населення, наявності небезпечних об’єктів тощо. Фактично, кожному регіону потрібно розробити програми розвитку фонду захисних споруд – з будівництвом нових укриттів і переобладнанням підвальних приміщень, паркінгів та інших об’єктів подвійного призначення під сховища.

По-друге, потрібна регулярна модернізація та оновлення обладнання і техніки ДСНС [294]. У співпраці з урядом Японії реалізується проєкт із поставки нових пожежних автомобілів, з ЄС – проєкт зі створення мобільних аварійно-рятувальних команд з новітнім оснащенням. Значний ресурс повинен спрямовуватися і на відновлення пошкоджених підрозділів ДСНС у прифронтових районах.

По-третє, необхідне впровадження нових підходів до фінансування заходів цивільного захисту приватного сектору. Зокрема, у жовтні 2022 року прийнято Закон № 2655-IX, який започаткував механізм страхування відповідальності замість планових перевірок з пожежної безпеки. Цей інноваційний крок передбачає, що підприємства із середнім ступенем ризику можуть укласти договір страхування цивільної відповідальності (покриває ризики пожеж, вибухів тощо) і таким чином звільнитися від державних перевірок ДСНС на 6–10 років.

Натомість незалежні аудитори повинні перевіряти стан протипожежної безпеки, а страховики – мотивовані до запобігання пожежам, тому що несуть фінансові зобов’язання. Для адміністрування цієї системи пропонується створити електронний реєстр аудиторів і страхових договорів, а ДСНС відкрити Електронний портал послуг, де бізнес може оформити всі процедури онлайн. Така дерегуляція у поєднанні з ринковими механізмами покликана підвищити рівень безпеки без збільшення бюджетних витрат.

Однак варто зазначити, що фінансова спроможність сфери цивільного захисту все ще потребує покращення. Частка видатків на цивільний захист у ВВП України залишається відносно невеликою, особливо якщо виключити витрати суто воєнного характеру [333]. Нагальним питанням є створення резервного фонду для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та катастроф – фактично такої «подушки безпеки», з якої можна було б оперативно виділяти кошти в разі великої надзвичайної ситуації (як-от масштабна повінь чи техногенна аварія).

Після підриву дамби Каховської ГЕС у 2023 році стало очевидно, що країні потрібен механізм швидкої фінансової допомоги постраждалим регіонам, і автор пропонує опрацювати відповідні рішення (страхові чи резервні фонди за типом західних моделей). В цілому ж, фінансово-матеріальне зміцнення цивільного захисту – це постійний процес: пошук балансу між централізованим фінансуванням критичних потреб та стимулюванням місцевих бюджетів і приватного сектору вкладати в безпекові заходи.

Прискорений розвиток цифрових технологій відкрив нові можливості для модернізації державного управління у сфері цивільного захисту, і Україні варто намагатися їх максимально використати. Цифровізація повинна стосуватися декількох важливих аспектів. Перш за все, це системи зв'язку та оповіщення. Довгий час технічна інфраструктура цивільного захисту базувалася на застарілих аналогових рішеннях (радіостанції радянського зразка, сирени середини XX століття тощо). У 2021–2022 рр. ДСНС розпочала масштабний проєкт переходу з аналогового радіозв'язку на цифровий стандарт DMR на базі обладнання Motorola. Вже у декількох областях (Черкаська, Київська та ін.) рятувальні служби отримали сучасні транкінгові радіосистеми, які забезпечують захищений і стійкий зв'язок на великих відстанях. Це істотно підвищує координацію підрозділів під час ліквідації НС, особливо за умов одночасного реагування багатьох служб. Паралельно необхідна модернізація системи централізованого оповіщення населення. У березні 2024 року уряд вніс зміни до Положення про організацію оповіщення, якими узаконив використання сучасних каналів – зокрема, мобільних додатків, SMS-розсилок та інтернет-платформ – поряд із традиційними електросиренами. На практиці це означає, що державна система оповіщення інтегрується зі спеціальним мобільним додатком «Повітряна тривога», запущеним у 2022 році в співпраці з ІТ-компаніями. Цей додаток став інструментом масового оповіщення про різні загрози (авіаудари, артобстріли, хімічну небезпеку) і за три роки був завантажений понад 27

мільйонів разів по всій країні [161]. Цифровий сигнал тривоги дублює звук сирени та забезпечує охоплення тих, хто фізично не чує сирен (наприклад, перебуває в будівлі чи має вади слуху). Український досвід використання мобільного додатка для сповіщення вже визнано у світі інноваційним кроком у сфері цивільного захисту.

Крім того, потрібно активно розвивати геоінформаційні системи моніторингу надзвичайних ситуацій. ДСНС потрібно впровадити інтегровану інформаційну систему, яка в режимі реального часу відображатиме на карті всі інциденти, що виникають в країні, та дії служб реагування. Така система (національний аналог платформи GIS for Emergency Management) дозволить керівникам бачити загальну картину і приймати рішення на основі даних. Наприклад, під час літніх лісових пожеж 2023 року цифровий моніторинг із супутниковими знімками допоможе виявляти нові осередки загорянь і направляти туди сили до того, як пожежа розрослася.

Окремим напрямом цифровізації стане створення електронних сервісів для громадян і бізнесу у сфері безпеки. Уже згадуваний Електронний портал послуг ДСНС наразі надасть можливість отримати сертифікат аудитора пожежної безпеки чи подати документи на дозвіл онлайн, не витрачаючи тижні на бюрократію. Такі сервіси мінімізують корупційні ризики та зроблять взаємодію держави з підприємцями більш прозорою. Крім того, цифрові технології можуть використовуватися для навчання населення: онлайн-курси та мобільні додатки, що в ігровій формі навчать домедичній допомозі чи правилам поведінки при різних НС (наприклад, застосунок від Червоного Хреста з першої допомоги).

Рятувальні служби все активніше застосовують дрони для повітряної розвідки надзвичайних зон, роботи роботизованої техніки для розбору завалів, системи машинного навчання для прогнозування розвитку подій (скажімо, алгоритми прогнозування повеней на основі погодних даних) [311]. У перспективі цифровізація здатна зробити державне управління у

сфері цивільного захисту більш випереджувальним та точним: аналіз великих даних може виявляти слабкі місця і сигналізувати про ризики ще до того, як вони реалізуються. Україна, залучаючи найкращі ІТ-рішення, поступово трансформує свою систему цивільного захисту з паперово-аналогової у сучасну цифрову екосистему, де швидкість обміну інформацією і точність прогнозів безпосередньо рятують життя.

Міжнародний вимір реформ дозволить Україні будувати систему цивільного захисту за найкращими зразками, не повторюючи чужих помилок. Отже, сучасне удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту – не ізольований внутрішній процес, а частина широких реформ безпеки і оборони, які наближають Україну до стандартів НАТО і ЄС. Орієнтація на міжнародні принципи (верховенство права, права людини в НС, міжсекторна співпраця) гарантує, що зміни не будуть ситуативними, а закладуть основу стійкої, демократичної системи захисту громадян.

Таблиця 4.1

Запропоновані вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту

Проблема	**Рішення (коротко)**	**Відповідальні**	**Показник успіху / Горизонт**
Невизначені повноваження громад у ЦЗ	Закріпити власні vs делеговані повноваження; затвердити RACI за функціями	ВРУ, МВС/ДСНС, Мінрегіон, ОДА, ОМС	Ухвалені зміни; оприлюднені RACI-карти; менше колізій / 6–12 міс.
Неповний склад місцевих служб ЦЗ	Створити мінімум 9 служб; типові положення й «паспорти готовності»	ОДА, ОМС, тер. підрозділи ДСНС	Частка громад із повним набором служб; результати навчань / 3–9 міс.

Відсутність чергових/контакт-центрів 24/7	Запустити чергові пости; інтегруватися з 112	ОДА, ОМС, 112/ДСНС	Медіанний час прийому/передачі виклику; частка інцидентів через 112 / до 6 міс.
Дефіцит та зношеність укриттів	Інвентаризація, публічний реєстр; програми будівництва/реконструкції; вимоги в містобудівні документи	ОМС, ОДА, Мінрегіон, ДСНС	Доступ до укриття ≤5–7 хв; кількість введених/відновлених сховищ / 1–3 роки
Застарілий зв’язок і оповіщення	Перехід на DMR/цифрові платформи; інтеграція сирен з мобільними каналами	ДСНС, Мінцифри, оператори, ОМС	Час detect→alert; доставність сповіщень; безвідмовність мережі / 6–18 міс.
Недостатній цифровий моніторинг інцидентів	Єдина національна GIS-платформа з інтеграцією 112/супутник/дрони	ДСНС, Мінцифри, Міндовкілля, ОДА	Повнота та своєчасність реєстрації; використання дашбордів / 9–18 міс.
Потреба в добровільних формуваннях (ДФЦЗ)	Розгортання ДФЦЗ; короткі курси на базі закладів ДСНС; місцеві програми мотивації	ОМС, ДСНС, заклади ДСНС	Кількість і готовність ДФЦЗ; участь у навчаннях / 3–6 міс. і постійно
Слабкий зв’язок	KPI для програм, CRI/DRI; рішення на	КМУ/МФУ, ДСНС,	Частка рішень із моделюванням;

бюджету з результатами	основі моделювання; бюджетування за результатами	ОДА/ОМС	досягнення цілей; зниження DRI / ~12 міс.+

Узагальнено автором.

Одним з найбільш перспективних векторів виглядає інституціоналізація циклу державного управління на основі даних з обов'язковою прив'язкою бюджетування до результатів, де кожна програма та підпрограма цивільного захисту має набір вимірюваних індикаторів результативності й продукту, а управлінські рішення про продовження чи коригування фінансування ухвалюються з урахуванням фактичної динаміки цих показників. Йдеться не лише про часові метрики реагування та середній інтервал прибуття підрозділів до місця події, а й про індикатори превентивного рівня: частку територіальних громад із затвердженими та актуалізованими оцінками ризиків, відсоток об'єктів критичної інфраструктури з впровадженими планами безперервності, рівень покриття населення засобами оповіщення та укриттями відповідно до демографічної структури, питому вагу добровільних формувань, що пройшли стандартизоване навчання, а також коефіцієнт виконання приписів нагляду у високоризикових секторах [57].

Перехід на таку модель вимагає уніфікованої методики збору, валідації й інтерпретації даних, створення єдиного реєстру показників цивільного захисту, який інтегрується з інформаційними системами ДСНС, місцевих органів, операторів критичної інфраструктури, а також з державними реєстрами у сфері будівництва, освіти, охорони здоров'я й соціального захисту. Додатково потрібні періодичні незалежні аудити обраних індикаторів із публічним звітуванням та оглядом кращих практик між регіонами для стимулювання управлінського суперництва за якістю, що само по собі є механізмом підвищення ефективності та прозорості.

Важливою складовою такої моделі виступає механізм перегляду нормативно-правових актів на основі результатів вимірювань: якщо індикатори стабільно не виконуються через структурні бар'єри, має запускатися швидка регуляторна корекція й експериментальні правові режими, що дозволяють випробувати альтернативні інструменти до масштабування по країні.

Наступною стратегічною ідеєю є розбудова повноцінних центрів керування надзвичайними ситуаціями на всіх рівнях з єдиними процедурами та стандартами, які забезпечують безперервний цикл ситуаційної обізнаності, оцінки, прогнозування та координації дій у режимі 24/7. На національному рівні має діяти інтегрований ситуаційний центр із розширеними аналітичними можливостями, підключений до мережі регіональних центрів управління, що уніфіковано працюють з геоінформаційними шарами, даними дистанційного зондування Землі, телеметрією від сенсорних мереж і логами від систем оповіщення, а також приймають у спільний простір дані від поліції, медичних служб, енергетичних і транспортних операторів. У межах цих центрів слід закріпити міжвідомчі оперативні групи з чіткою матрицею відповідальності, використовуючи стандартизовані протоколи інформаційного обміну та єдину термінологію, щоб уникнути різночитань при багатовідомчому реагуванні [35].

На рівні громад доцільно створювати легші за складом чергово-диспетчерські осередки, які працюють за аналогічними бізнес-процесами, синхронізованими з регіональними центрами, що гарантує швидку ескалацію інцидентів за рівнем і однотипність операційних карт реагування. Інституційна стійкість таких центрів потребує нормативного закріплення вимог до компетенцій персоналу, програм безперервного навчання, обов'язкових регулярних тренувань із розгортанням мобільних пунктів керування при збої критичних систем, а також дублювання каналів зв'язку й живлення для гарантування безперервності. Це масштабне, але

цілком здійсненне завдання, яке підсилює вертикаль і горизонталь координації без великих затримок, роблячи управлінські рішення відтворюваними, перевіреними і прогнозованими для всіх учасників.

Постає також потреба у впорядкуванні та прискоренні розгортання системи єдиного номера виклику допомоги з наскрізною маршрутизацією заявок і наскрізною аналітикою, яка дозволяє в реальному часі відстежувати життєвий цикл звернення громадянина від прийняття до закриття інциденту. У перспективі така система має стати не лише каналом комунікації, а й джерелом великих даних для превенції: кластери звернень за типами подій, місцем, часом доби, погодними умовами, станом інфраструктури дозволять виявляти закономірності і планувати профілактичні дії – від підсилення добровільних команд у сезон пожеж у певних районах до спрямування інспекцій на небезпечні перехрестя з системними ДТП. Окреме завдання – забезпечити інклюзивність доступу до виклику, у тому числі для людей із порушеннями слуху та мовлення, через текстові та додаткові канали, синхронізовані з системою оповіщення [119]. Дотичним до цього є розвиток єдиного державного каталогу посадових інструкцій, чек-листів і карт дій для найпоширеніших сценаріїв НС, який використовується в системних навчаннях і в реальних інцидентах як довідник стандартних операційних процедур: такий каталог дисциплінує управління, знижує ризик помилок у стресі та пришвидшує передачу знань між змінами.

Однією з найболючіших практичних тем, яка потребує подальшого державно-управлінського удосконалення, залишається фонд захисних споруд та загалом інфраструктура колективного захисту. Повна інвентаризація, створення актуальних цифрових реєстрів із геопросторовою прив’язкою, фотофіксацією стану, місткістю, доступністю для осіб з інвалідністю, автономністю життєзабезпечення та наявністю аварійних запасів повинні стати обов’язковими умовами для об’єктивного планування. Керованість цієї сфери зросте за рахунок уніфікованих

стандартів для різних типів укриттів, типових проєктних рішень і узгоджених технічних вимог до модернізації наявних приміщень і будівництва нових об’єктів подвійного призначення, у тому числі вбудованих у житлові комплекси, навчальні заклади, транспортні вузли [363].

Не менш важливий державно-управлінський вузол – закріплення відповідальних за утримання конкретних споруд із публічним відображенням у реєстрі, визначенням джерел фінансування, планів-графіків ремонтів і оприлюдненням актів перевірок, що в комплексі створює дисциплінуючий ефект для балансоутримувачів. Водночас, необхідно передбачити гнучкі механізми співфінансування з боку держави, місцевих бюджетів і приватного сектору, включно зі стимулюючими податковими інструментами для бізнесу, який облаштовує укриття відкритого доступу з підтвердженим режимом роботи. Оскільки фонд сховищ напряму впливає на людські втрати при масованих ударах, доцільним виглядає запровадження незалежного державного аудиту цієї сфери з регулярною публікацією національної карти готовності як інструменту суспільного контролю і менеджменту репутаційної відповідальності на рівні громад.

Подальше вдосконалення потребує також системного переосмислення нагляду і превенції у високоризикових секторах економіки на засадах ризик-орієнтованого регулювання. Ідея полягає в тому, щоб інспекційні ресурси зосереджувати на тих локаціях і видах діяльності, де ймовірність та масштаб шкоди найбільші, тоді як для низького ризику замінювати регулярні візити інструментами дистанційного контролю, самооцінки й страхування відповідальності з акредитацією незалежних аудиторів. Така модель, з одного боку, зменшує тиск на сумлінний бізнес, з іншого – дозволяє органам державного управління системно відслідковувати проблемні зони, підсилюючи профілактику пожеж, вибухів і викидів небезпечних речовин [297]. Щоб

ризик-орієнтований підхід працював, потрібна єдина методика категоризації об’єктів за ризиком із регулярним переглядом, прозорі критерії частоти інспекцій, електронні кабінети суб’єктів з фіксацією всіх дій нагляду, і, що важливо, механізм негайного припинення діяльності при грубих порушеннях, які створюють безпосередню загрозу життю. Високу віддачу показує поєднання нагляду з адресними інформаційними кампаніями для власників малих підприємств: короткі курси, типові плани пожежної безпеки, відеоінструктажі по експлуатації електромереж та автономних джерел енергії здатні суттєво зменшити кількість інцидентів у побутовому та МСП-секторі, де часто не вистачає компетенцій. Додатково варто розвивати механізм «позитивної дискримінації» для суб’єктів із бездоганною історією: спрощені процедури, довші інтервали перевірок, пріоритет у доступі до грантових програм цивільного захисту створюють економічну мотивацію підтримувати високі стандарти.

Окремий кластер кервіних завдань становлять безперервність державного управління та стійкість критичних послуг в умовах затяжних криз. Практика останніх років продемонструвала, що установи центральної та місцевої влади повинні мати відпрацьовані плани забезпечення безперервності, у яких визначено протоколи дублювання функцій, евакуації та розміщення персоналу, віддаленого доступу до інформаційних систем, ротації змін і психологічної підтримки працівників. Для операторів критичної інфраструктури обов’язковими мають бути сценарні плани відновлення з графіками пріоритезації послуг, міжвідомчими угодами про взаємодію і взаємодопомогу, а також регулярні спільні навчання з місцевою владою щодо дій у разі тривалих відключень енергії чи порушення логістики. Державна політика має стимулювати нарощування локальної автономності критичних вузлів – резервне енергоживлення, запаси пального й води, захищені канали зв’язку – особливо у віддалених або прифронтових громадах, де «швидке підсилення» з центру не завжди можливе. На центральному рівні доцільно створити механізм швидкої

координації цільових субвенцій для відновлення критичних послуг у разі масштабних НС, який мінімізує бюрократичні затримки і дозволяє оперативно перерозподіляти ресурси між регіонами, керуючись даними ситуаційних центрів. Узгодженість таких рішень із фінансовими інструментами страхування катастрофічних ризиків і міжнародною допомогою підвищує ефективність витрат, зменшуючи час до відновлення життєво важливих сервісів.

Важливою, але часто недооціненою площиною вдосконалення є комунікація ризиків і боротьба з дезінформацією в надзвичайних ситуаціях, де від якості офіційної інформації напряму залежать поведінкові реакції населення. Необхідно інституційно закріпити функцію професійних спікерів на всіх рівнях системи цивільного захисту, навчити їх кризовим комунікаціям, створити набір заздалегідь підготовлених повідомлень для типових сценаріїв із простими, однозначними порадами, що легко адаптуються під конкретну подію. Синхронізація повідомлень між центральними та місцевими органами, використання багатоканального підходу (офіційні сайти, мобільний додаток оповіщення, смс, радіо, телебачення, гучномовці, друковані оголошення) забезпечують охоплення різних соціальних і вікових груп. Паралельно потрібно розвивати механізми оперативного спростування фейків і шкідливих порад, які поширюються у соцмережах під час НС та загрожують життю: проактивне виявлення дезінформації і публікація спростувань від імені авторитетних інституцій, співпраця з платформами для маркування небезпечного контенту, залучення лідерів громадської думки як ретрансляторів перевірених інструкцій. Такі комунікаційні практики мають бути не кампаніями «за фактом», а постійним сервісом держави.

Науково-технічні інновації й дослідницька підтримка політики – ще один напрям підсилення державного управління, без якого неможливо забезпечити стале оновлення практик. Державі варто системно замовляти прикладні дослідження в університетах і профільних інститутах з тематики

оцінки ризиків, поведінкових реакцій населення, моделювання сценаріїв НС, алгоритмів оптимізації ресурсів при масових подіях, а також стимулювати експерименти з використання безпілотних платформ, роботизованих систем, штучного інтелекту для аналізу супутникових і аерофото даних. Високу цінність має створення тестових полігонів і «живих лабораторій», де рятувальники разом із науковцями та бізнесом відпрацьовують нові технології до їхнього серійного впровадження, а результати таких випробувань публікуються в каталозі рішень із описом ефективності та витрат. Інтелектуалізація державного управління спирається на відкриті дані: державі слід максимально відкривати агреговану статистику в безпечних форматах, аби незалежні дослідники й громадські організації могли будувати вторинні аналітичні сервіси і підказувати рішення там, де державні ресурси обмежені. Нарешті, треба інституціоналізувати механізм «уроки, винесені» (after-action review) з обов'язковим публічним коротким звітом для значущих інцидентів: що спрацювало, що ні, які рекомендації для нормативних і організаційних змін; така петля зворотного зв'язку є ключем до безперервного вдосконалення.

Державно-управлінські ідеї, викладені вище, формують узгоджений вектор руху до зрілої, стійкої, прозорої та підзвітної системи цивільного захисту, у якій пріоритет зміщено від суто реактивних дій до системного керування ризиками та готовності. Їхня реалізація потребує політичної волі, ресурсного забезпечення і методичного супроводу, але головне – справедливого розподілу відповідальності між державою, громадами, бізнесом і громадянами з чіткими правилами гри та зрозумілими очікуваннями щодо внеску кожної сторони. Україна вже пройшла довгий шлях інституційної еволюції цивільного захисту і, попри драматичні випробування, накопичила значний практичний досвід, який варто капіталізувати через стандарти, процедури, навчання й технології. Вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту не є

окремою реформою в межах вузького відомства – це компонент державної зрілості, що вимірюється здатністю зберігати життя, захищати гідність людини і забезпечувати безперервність суспільних функцій у найважчі часи. Від якості виконання цього завдання сьогодні залежить не лише безпека громадян, а й довіра до держави як інституції, її внутрішня стійкість і здатність до модернізації, що у довгій перспективі визначатиме успішність повоєнного відновлення і темпи європейської інтеграції.

Перспективними завданнями залишаються завершення формування повноцінної інфраструктури цивільного захисту в кожній громаді, забезпечення стовідсоткового покриття країни надійними укриттями, доведення до автоматизму дій органів державного управління при будь-яких сценаріях надзвичайних ситуацій. Таким чином, вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту сьогодні – це запорука того, що держава зможе виконати своє головне призначення: гарантувати безпеку і захист своїх громадян за будь-яких умов.

4.3 Стратегічні підходи до планування державного управління у сфері цивільного захисту

Сучасний безпековий простір характеризується різноплановими загрозами – від стихійних лих і техногенних аварій до пандемій та воєнних дій – що вимагає переосмислення стратегій планування у сфері цивільного захисту. Україна, задекларувавши курс на підвищення національної стійкості, впроваджує концепцію національної резильєнтності для здатності протистояти будь-яким загрозам і швидко відновлюватися після них. Система державного управління у сфері цивільного захисту, закріплена Кодексом цивільного захисту України, традиційно вибудовувалася як ієрархічна вертикаль: центральний орган (Державна служба України з надзвичайних ситуацій, ДСНС), регіональні підрозділи

та місцеві ланки, доповнені постійно діючими координаційними органами (комісіями з надзвичайних ситуацій на державному, обласному, місцевому рівнях). Така модель забезпечує чітку підпорядкованість, однак у сучасних умовах зростає потреба у гнучкості й залученні всього суспільства до вирішення питань безпеки [199].

Світовий досвід і останні події в Україні свідчать, що ефективне планування державного управління у сфері цивільного захисту потребує поєднання кількох підходів. Жоден окремий підхід не охоплює усієї складності та динаміки ризиків, тому формується синтетична методологія, яка інтегрує інституційний, функціональний, ризик-орієнтований, адаптивний, мережевий, цифровий та превентивний підходи. В цьому підрозділі розглянуто сутність зазначених стратегічних підходів до планування державного управління у сфері цивільного захисту, з урахуванням українського та міжнародного досвіду.

Інституційний підхід акцентує на вдосконаленні правових та організаційних основ системи цивільного захисту, чіткому розмежуванні повноважень і відповідальності органів влади та стейкхолдерів. Планування у цьому контексті спирається на діючу нормативно-правову базу і інститути, що визначають принципи у цій сфері. В Україні за останні роки оновлено Кодекс цивільного захисту України з метою врахування децентралізації та нових загроз, ухвалено спеціальні закони для усунення дублювання функцій і розмежування завдань між суб’єктами забезпечення цивільного захисту. У 2022 році законодавчо визначено, що формування державної політики у сфері цивільного захисту здійснює Міністерство внутрішніх справ, а реалізацію політики – ДСНС. Інституційне зміцнення проявляється і в стратегічному плануванні: базовим документом довгострокового планування є Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, яка визначає напрями державної політики із захисту населення і територій та має розроблятися відповідно до Стратегії національної безпеки. Однак наразі бракує оновленої стратегії,

враховуючи нові реалії воєнного часу. Фахівці зазначають відсутність надважливого інституту – сучасної Стратегії цивільного захисту України, яка б охоплювала період дії воєнного стану та післявоєнного відновлення. Це обумовлює необхідність розроблення такого стратегічного документа і забезпечення його суспільної легітимації в найближчій перспективі [199].

Інституційний підхід у плануванні також враховує імператив імплементації міжнародних стандартів і зобов'язань: Україна адаптує законодавство до вимог ЄС і НАТО у сфері цивільної захисту. Прикладом є приєднання України у 2023 році до Механізму цивільного захисту ЄС, що потребує узгодження національної системи планування з європейськими процедурами запобігання та реагування. Крім того, реалізується Концепція забезпечення національної системи стійкості, запроваджена рішенням РНБО (2021) і указом Президента, яка визначає принципи та механізми міжвідомчої взаємодії для протидії кризам. Отже, інституційний підхід забезпечує створення міцного каркасу – законів, структур, стратегій – на який спирається все інше планування у сфері цивільного захисту.

Функціональний (або структурно-функціональний) підхід зосереджується на чіткому визначенні функцій, завдань і процедур діяльності суб'єктів державного управління у сфері цивільного захисту, що дозволяє скоординовано реалізовувати плани незалежно від відомчої підпорядкованості. У стратегічному плануванні цей підхід означає побудову стратегічних планів за функціональними напрямами (прогнозування, запобігання, готовність, реагування, відновлення тощо) та встановлення стандартизованих алгоритмів дій.

Міжнародною практикою функціонального підходу є запровадження єдиної системи командування під час надзвичайних ситуацій. У США після аналізу катастроф було створено Національну систему управління надзвичайними ситуаціями (NIMS), яка уніфікувала термінологію, структуру штабів та підходи до планування на всіх рівнях влади.

Ключовим компонентом NIMS є Система командування при інциденті (ICS) – гнучка модель організації штабу ліквідації надзвичайної ситуації, що чітко визначає функціональні ролі (операції, логістика, медицина, інформація тощо) незалежно від того, які саме служби беруть участь. Перевага ICS у тому, що всі залучені органи діють за єдиними правилами та під єдиним керівництвом, що підвищує злагодженість.

Канада, Австралія, Нова Зеландія та інші країни також адаптували ICS як основу польових штабів під час катастроф [335]. Сучасне планування має передбачати відпрацювання таких міжвідомчих штабів та сценаріїв координації. Інноваційним завданням менеджменту є спроможність швидко сформувати об’єднаний штаб і налагодити його роботу за уніфікованими процедурами. Особливо актуально це під час подій, що охоплюють великі території або потребують залучення багатьох різних служб (наприклад, реагування на масовані ракетні удари включає рятувальників ДСНС, медиків, енергетиків, комунальні служби, поліцію, військові адміністрації тощо).

У межах функціонального підходу велика увага приділяється також плануванню неперервності управління (business continuity) та резервним схемам керування на випадок виведення з ладу основних структур. В зарубіжній практиці до планів реагування обов’язково додаються плани забезпечення безперервності роботи органів державного управління і критичних служб.

Новітнє канадське законодавство, приміром, зобов’язує органи місцевого самоврядування розробляти плани забезпечення своєї діяльності в умовах надзвичайної ситуації, що раніше не було обов’язковим. Таким чином, функціональний підхід задає стандарти і процедури, завдяки яким різні елементи системи цивільного захисту можуть діяти як єдине ціле навіть у найскладніших умовах.

Сучасне стратегічне планування переходить від реагування на надзвичайні ситуації до активного керування ризиками. Ризик-

орієнтований підхід передбачає, що плани і програми цивільного захисту ґрунтуються на всебічній оцінці небезпек, вразливостей та потенційних збитків. На глобальному рівні цей підхід закріплено Сендайською рамковою програмою зі зменшення ризиків катастроф на 2015–2030 роки, яка закликає країни змістити акцент з ліквідації наслідків на зменшення ризиків та підвищення стійкості.

Відповідно до Стратегії національної безпеки (2020) та Державної стратегії регіонального розвитку, кожна область має здійснювати регулярний аналіз ризиків – від природних (повені, лісові пожежі, землетруси) до техногенних та соціальних – і на основі цього планувати запобіжні заходи. Ризик-орієнтованість у плануванні означає, що ресурси розподіляються пропорційно від рівня загроз: пріоритет надається тим напрямам, де наслідки потенційної надзвичайної ситуації є найбільш критичними. Наприклад, досвід Японії демонструє важливість інвестування у систему раннього сповіщення про землетруси, яка може врятувати тисячі життів [260]. В Україні подібні системи доцільно впровадити в сейсмоактивних регіонах (Закарпаття, Крим), що вже передбачено окремими програмами.

Крім того, ризик-орієнтований підхід включає врахування нових типів ризиків: кібератак на критичну інфраструктуру, біологічних загроз, військових ризиків. Після початку російського вторгнення в Україну 2022 року питання захисту населення від воєнних небезпек (обстрілів, мінування тощо) стали частиною планування державного управління у сфері цивільного захисту. Стратегічні документи зараз повинні охоплювати сценарії масових руйнувань від ракетних ударів, евакуації населення з прифронтових територій, гуманітарного розмінування тощо. Для цього використовується науково обґрунтований апарат – моделювання поширення небезпек, геоінформаційні системи ризику, демографічні прогнози наслідків. Ризик-орієнтований підхід тісно пов’язаний з

превентивним: витрати на попередження катастроф розглядаються як інвестиції, що багатократно окупляться через уникнення втрат.

Уряд Канади, приміром, у 2023 році розпочав реформу фінансування відновлення після катастроф, щоб стимулювати принцип «Build Back Better» – відбудовувати зруйноване з підвищеною стійкістю, а не просто відновлювати до попереднього стану. Цей принцип, рекомендований Сендайською рамкою, закладає вимогу, щоб під час відбудови житла, інфраструктури після надзвичайних ситуацій застосовувалися вищі стандарти безпеки, враховувалися майбутні ризики (зміни клімату тощо). Загалом, впровадження ризик-орієнтованого підходу в планування дозволяє державному управлінню переходити від реагування на кризу до керування її передумовами, що зменшує людські та матеріальні втрати у довгостроковій перспективі.

Адаптивний підхід виходить з того, що система цивільного захисту має постійно навчатися на досвіді, бути гнучкою і готовою швидко змінювати плани відповідно до ситуації, що динамічно розвивається. Планування в умовах невизначеності вимагає багатоваріантності та регулярного перегляду стратегічних документів.

У контексті даного принципу стратегічні плани державного управління у сфері цивільного захисту повинні мати механізм перегляду і оновлення через певні інтервали або після великих надзвичайних ситуацій. Міжнародна практика дає приклади адаптивності. У США Стратегія управління надзвичайними ситуаціями (NIMS) переглядається щоразу, коли виявляються нові виклики – остання редакція вийшла у 2017 році з урахуванням уроків пандемій та кібератак [319]. В Японії після кожного руйнівного землетрусу чи тайфуну національні плани і стандарти переглядаються: впроваджуються нові технології, змінюються нормативи будівництва, коригуються протоколи евакуації. Наприклад, після Великого східно-японського землетрусу 2011 року японська система планування була адаптована для врахування одночасних множинних надзвичайних

ситуацій (комбіноване стихійне лихо «цунамі+аварія на АЕС»), що призвело до створення запасних команд керування та резервних систем зв'язку на випадок виходу з ладу основних мереж.

Адаптивність тісно пов'язана з концепцією стійкості – здатності не тільки витримати удар, а й змінитися, аби краще реагувати наступного разу. Уряди все частіше розглядають кожну кризу як можливість навчитися: створюються комісії з аналізу дій після надзвичайних ситуацій, публікуються звіти з рекомендаціями, які потім інституційно впроваджуються. Крім того, адаптивний підхід відображається у проведенні регулярних навчань і тренувань з різними сценаріями. Кожне навчання – це тест для планів, який дозволяє виявити, що слід скоригувати [321]. Наприклад, у Японії щорічно 1 вересня (День готовності до стихійних лих) проводяться масштабні тренування по всій країні, за результатами яких місцева влада оновлює плани реагування. В Україні останніми роками також практикуються загально-державні навчання з цивільного захисту (наприклад, навчання «Непохитна стійкість» у 2023 р.), які охоплюють сценарії комбінованих загроз і дають матеріал для удосконалення плануючих документів. Отже, адаптивний підхід забезпечує динамічність стратегічного планування: план не є статичним документом, а «живим» інструментом, що еволюціонує разом із викликами часу.

Мережевий (кооперативний) підхід ґрунтується на тому, що ефективне державне управління у сфері цивільного захисту потребує спільних зусиль органів влади, місцевих громад, бізнесу, громадських організацій та громадян. Планування за мережевого підходу передбачає широке залучення всіх зацікавлених сторін до розробки і реалізації стратегій цивільного захисту, формування горизонтальних зв'язків та партнерств. У Сполучених Штатах подібна ідеологія оформлена в концепцію "Whole Community" – «ціле суспільство», яка стала стратегічною основою діяльності FEMA після 2011 року. Стратегія Whole

Community передбачає, що всі спільноти та групи населення беруть участь у циклі підготовки, реагування та відновлення. Влада активно співпрацює з волонтерськими і релігійними організаціями, благодійними фондами, приватним сектором, щоб підвищити готовність суспільства до надзвичайних ситуацій.

Практичними проявами мережевого підходу у США стали створення місцевих коаліцій з цивільного захисту, програми підготовки добровольців (CERT та інші), залучення технологічних компаній до вирішення проблем надзвичайних ситуацій (наприклад, ініціатива Presidential Innovation Fellows залучає фахівців Кремнієвої долини для підвищення спроможності FEMA). Для України мережевий підхід набуває особливого значення у зв'язку з децентралізацією та розвитком місцевого самоврядування. Передача значних повноважень об'єднаним територіальним громадам (ОТГ) створить передумови для активнішої участі громад у забезпеченні цивільного захисту на місцях [360]. Якщо раніше основний тягар планування лежав на районних державних адміністраціях, то зараз кожна громада повинна мати свої плани реагування на надзвичайні ситуації, програми забезпечення пожежної безпеки тощо. Оскільки ресурси окремих громад обмежені, виникла потреба в міжмуніципальних форматах співпраці.

Інноваційним механізмом державного управління стали договори співробітництва територіальних громад у сфері цивільного захисту – коли кілька сусідніх громад об'єднують ресурси для створення спільної місцевої пожежної команди, спільної системи оповіщення або матеріального резерву. У 2022 році прийнято закон, що стимулює розвиток місцевої та добровільної пожежної охорони, дозволяючи громадам спільно утримувати пожежні команди і залучати добровольців. Це забезпечує інституційне підґрунтя для мережевих форматів на місцях. Крім того, при багатьох територіальних громадах почали створюватися постійно діючі ради з питань цивільного захисту – консультативні органи, до яких входять

представники ДСНС, поліції, медичних установ, громадських організацій, активістів. Такі ради спільно аналізують ризики на території громади, готують пропозиції до місцевих програм та планів цивільного захисту. В мирний час вони виробляють узгоджені рішення (наприклад, щодо евакуації маломобільних груп населення, розміщення укриттів, проведення навчань), що суттєво економить час у реальній надзвичайній ситуації.

Мережевий підхід включає і поглиблення державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту. Бізнес-структури розглядаються не лише як об'єкти захисту, але й як партнери у забезпеченні стійкості: власники підприємств долучаються до оцінки ризиків на своїх об'єктах і розробки планів аварійного реагування. Страхові компанії запроваджують програми страхування ризиків, що стимулюють підприємства впроваджувати превентивні заходи. Великі промислові компанії в умовах війни допомагають громадам з технікою та матеріалами для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [233]. У деяких країнах державна політика формалізує такі партнерства. Уряд Австралії має угоди з бізнес-асоціаціями про спільні дії під час катастроф, а держава може співфінансувати заходи безпеки на приватних об'єктах, важливих для громади (енергетика, зв'язок тощо). В Україні сфера публічно-приватного партнерства у цивільному захисті ще розвинена недостатньо, проте початок закладено змінами до законодавства про критичну інфраструктуру та добровольчі формування. Отже, мережевий підхід до планування означає перехід від командно-адміністративної моделі «центр приймає рішення – низи виконують» до партисипативної моделі, коли всі суспільні інститути включені в цикл забезпечення цивільного захисту. Це розширює ресурси системи цивільного захисту, підвищує довіру і взаємодію між владою та населенням, що особливо важливо в умовах одночасних масштабних викликів.

Цифровий підхід обумовлений стрімкою цифровою трансформацією суспільства і передбачає активне використання інформаційно-

комунікаційних технологій у плануванні та державному управлінні у сфері цивільного захисту. Цей підхід є наскрізним для всіх інших, оскільки сучасні рішення в сфері цивільного захисту значною мірою залежать від даних та технологій. Інноваційні цифрові механізми підсилюють як превентивні заходи (наприклад, моніторинг загроз), так і реагування та відновлення. Цифровізація також змінює організаційну структуру державного управління: у громадах з'являються нові посадові особи – офіцери з питань цифрової трансформації (CDTO), відповідальні за розбудову е-сервісів, обмін даними та інтеграцію інформаційних систем у сфері безпеки. Як показують дослідження, громади, що впровадили посади CDTO і налагодили міжмуніципальні цифрові платформи, демонструють вищу ефективність цивільного захисту [104]. На державному рівні розроблено Національну платформу стійкості та згуртованості, яка має об'єднати представників органів державного управління, бізнесу і громадськості задля обміну кращими практиками та координації зусиль з підвищення стійкості критичної інфраструктури. Ця платформа слугує прикладом того, як цифрові інструменти можуть забезпечити мережеву взаємодію великої кількості акторів у режимі реального часу – зокрема, для спільного планування заходів цивільного захисту, обговорення законодавчих змін, проведення навчань онлайн.

Окремим напрямом цифрового підходу є використання систем підтримки прийняття рішень на основі даних (Data-Driven Decision Making). Аналітичні центри при органах Служби з надзвичайних ситуацій обробляють великі обсяги інформації: метеодані, дані дистанційного зондування, соціальні медіа, щоб прогнозувати розвиток надзвичайних ситуацій і пропонувати керівникам оптимальні дії.

Ще один аспект – цифрові комунікації та оповіщення. Сучасні системи масового оповіщення (Cell Broadcast, додатки, сирени з цифровим керуванням) дають змогу миттєво донести сигнал тривоги до мільйонів людей. У США функціонує загальнонаціональна система екстрених

повідомлень IPAWS, що через єдиний протокол розсилає попередження на мобільні телефони, телебачення, радіо одночасно [251]. Нарешті, цифровий підхід відкриває нові можливості для навчання і підготовки: використання віртуальної реальності для тренувань рятувальників, онлайн-курсів для посадових осіб, симуляторів для відпрацювання дій в умовах НС. Під час пандемії COVID-19 багато навчань переведено в онлайн-формат, що дозволило не переривати процес підготовки. У підсумку цифровий підхід до стратегічного планування означає перетворення даних і технологій на ключовий ресурс державного управління: рішення приймаються на основі об'єктивної інформації, швидкість і точність дій зростає, а територіальні та відомчі бар'єри в обміні інформацією долаються за допомогою електронних платформ.

Підсумовуючи характеристику підходів, варто зазначити, що всі вони тісно переплітаються в практичному плануванні. Урядові стратегії мають бути багатовимірними: наприклад, проєкт нового Національного плану зменшення ризиків катастроф для України повинен включати і правові зміни (інституційний аспект), і фінансово-економічні механізми (ресурсний аспект), і заходи з підготовки населення (функціональний аспект), і впровадження технологій (цифровий аспект), і партнерство з громадами (мережевий аспект). Лише за такої комплексності планування державного управління адекватно відповідає викликам сучасності.

Для України, яка зараз переживає системну кризу через воєнну агресію, особливо актуальним є застосування кращих світових практик стратегічного планування цивільного захисту.

По-перше, потрібно завершити інституційні зміни – оновити Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту з урахуванням досвіду війни і положень глобальних рамкових документів (Сендайської рамки, Паризької угоди з клімату тощо).

По-друге, доцільно нормативно закріпити ризик-орієнтоване планування на місцевому рівні: зобов'язати громади розробляти плани

керування ризиками та програми підвищення стійкості, інтегрувати їх в регіональні розвиткові стратегії.

По-третє, необхідно розвивати платформи співпраці на кшталт згаданої Національної платформи стійкості – перетворити її на дієвий інструмент комунікації, де народжуватимуться спільні ініціативи органів державного управління, науковців, бізнесу і громадського сектору.

По-четверте, слід забезпечити подальшу цифровізацію державно-управлінських процесів: впровадити єдину інформаційну систему планування заходів цивільного захисту по всій країні, підключену до державних реєстрів і баз даних (це спростить обмін інформацією між центральними і місцевими органами при плануванні та моніторингу виконання планів).

По-п’яте, варто стимулювати освіту і тренування: включити в освітні програми для державних службовців модулі з ризик-менеджменту, резильєнтності та роботи з громадами. Регулярно проводити навчання за участю широкого кола партнерів, у тому числі міжнародних – щоб переймати досвід ICS, Whole Community та інших підходів у практиці [109]. Необхідність оновлення національних стратегій у сфері цивільного захисту також диктується зміною зовнішнього середовища: вступ до Механізму цивільного захисту ЄС та прагнення до членства в НАТО означають, що Україна має відповідати їхнім стандартам планування, включаючи взаємосумісність систем раннього оповіщення, участь у спільних тренуваннях, обмін ресурсами в разі катастроф.

Таким чином, стратегічні підходи до планування державного управління у сфері цивільного захисту – інституційний, функціональний, ризик-орієнтований, адаптивний, мережевий, цифровий та інші – є взаємодоповнювальними елементами сучасної методології управління безпекою. Їх реалізація в Україні вже частково відбувається через реформування законодавства, децентралізацію, цифрові проєкти та залучення громадянського суспільства.

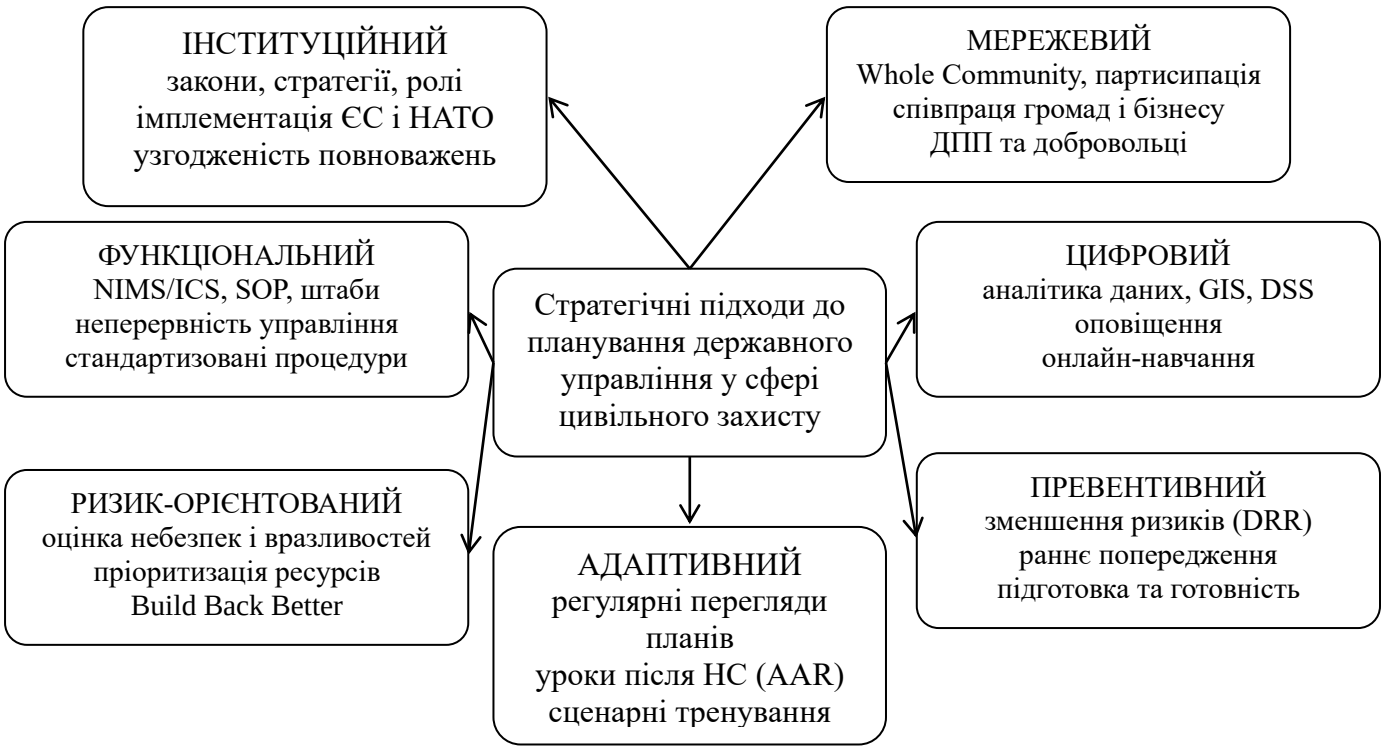


Рис 4.2 Схема Стратегічних підходів до планування державного управління у сфері цивільного захисту *Систематизовано автором*

Новизна стратегічних підходів проявляється у впровадженні мережевого врядування (спільна відповідальність держави і громади), формуванні стратегічних цілей, побудові стратегічних планів, цифрових ролей і платформ, запозиченні міжнародних інструментів на кшталт ICS чи "build back better". Попереду залишається завдання інтегрувати всі ці елементи в цілісну систему стратегічного планування, здатну гарантувати захист населення за будь-яких сценаріїв розвитку подій. Комплексне, науково обґрунтоване і випереджувальне планування, побудоване на стратегічних підходах нового покоління, стане запорукою того, що цивільний захист України відповідатиме викликам XXI століття та забезпечить безпеку і стійкість суспільства.

Стратегічний цикл планування державного управління у сфері цивільного захисту потребує чіткого поєднання довго-строкових програмних документів із середньо-строковими планами та щорічними операційними планами, що дозволяє уникати розривів між політичними

деклараціями і практичною реалізацією на місцях [336]. Ефективність цього циклу залежить від якості вхідних даних, процедур погодження між відомствами і здатності швидко вносити корективи після подій, що змінюють контекст, зокрема після великих надзвичайних ситуацій чи нових законодавчих рішень.

Потрібне закріплення в єдиному порядку, що будь-який стратегічний документ у сфері цивільного захисту супроводжується картами ризиків, індикативними бюджетами і матрицями відповідальності, а також вимогою обов'язкового перегляду через стандартні інтервали або після завершення незалежного аналізу дій постфактум. Така стандартизація відповідно до сучасних підходів керування надзвичайними ситуаціями робить план не просто текстом, а інструментом державного управління, який інтегрує знання, ресурси і часові рамки виконання. Підвищення дисципліни планового циклу слід поєднувати з посиленням ролі зовнішньої експертизи, щоб уникнути підтверджувальних упереджень і відтворення застарілих шаблонів дій у нових умовах.

Фінансове планування державного управління у сфері цивільного захисту повинно переходити від інерційного кошторисного підходу до ризик-орієнтованого бюджетування, що пріоритезує заходи з найбільшим очікуваним ефектом щодо зниження людських втрат і матеріальних збитків. У міжнародній практиці закріплений принцип, за яким державні трансферти на відбудову після катастроф умотивовано пов'язуються з вимогами підвищення стійкості, що змушує отримувачів інвестувати не в відтворення вчорашніх стандартів, а в конструктивне зміцнення та запобігання майбутнім втратам.

Доцільно інституціоналізувати в Україні державний резервний інструмент для надзвичайних ситуацій з прозорими правилами наповнення і використання, який одночасно містив би компонент превенції, що фінансує критичні заходи у громадах з найвищими ризиками за результатами національної карти небезпек. Запровадження грантових

конкурсів для місцевих планів підвищення стійкості з умовою співфінансування з місцевих бюджетів і приватного сектору створить мультиплікативний ефект та залучить бізнес до модернізації систем цивільного захисту на виробничих об’єктах [375]. У такій моделі вагому роль відіграють страхові механізми, де ціна страхового покриття стає сигналом для підприємств і домогосподарств щодо власного профілю ризику, а отже стимулює інвестиції у превентивні заходи, що узгоджується із засадничими положеннями про зменшення ризиків катастроф. Поступове зміщення фокусу з компенсацій збитків на стимулювання зниження ризику через бюджет і страхування спричинить стійкіші траєкторії розвитку територій.

Просторове стратегічне планування і містобудівна політика повинні бути інтегрованими з плануванням цивільного захисту на всіх рівнях, адже конфігурація забудови, транспортних коридорів, промислових зон і зелених поясів безпосередньо впливає на профіль ризиків і можливості евакуації та рятувальних робіт. У практиці стратегій розвитку регіонів доцільно закріпити обов’язкові розділи з аналізом розміщення небезпечних виробництв, магістральних мереж, ділянок можливих підтоплень, зсувів, лісових пожеж і інших небезпек, що мають відображатися у схемах зонування і містобудівних регламентах із забороною або обмеженнями на будівництво в зонах підвищеної небезпеки.

Не менш важливою є вимога проєктувати захисні простори подвійного призначення, коли паркінги, підземні переходи або соціальна інфраструктура можуть бути швидко адаптовані під укриття або пункти тимчасового перебування, що зменшує капітальні витрати на спеціалізовані споруди і збільшує гнучкість системи. Просторові рішення повинні враховувати тачпоінти вразливих груп, таких як лікарні, школи, інтернати, і забезпечувати пріоритетний доступ до безпечних маршрутів і ресурсів у разі небезпеки, включно з добудовою безбар’єрних шляхів евакуації та підсиленням автономності критичних будівель за рахунок

резервного енергоживлення і водопостачання. У стратегічних планах обласного рівня варто запровадити індикативні стандарти часу доступу служб цивільного захисту до віддалених поселень, що стане підставою для розміщення додаткових підрозділів або створення міжмуніципальних команд реагування [5]. Такий підхід забезпечує взаємну узгодженість стратегій цивільного захисту з документами просторового розвитку і створює уніфіковані правила для забудовників, громад і служб, що беруть участь у зменшенні ризиків.

Комунікаційне планування є вагомим елементом стратегічного керування ризиками, оскільки впливає на поведінку населення до, під час і після надзвичайної ситуації. Комунікаційна стратегія повинна містити сегментацію цільових аудиторій, моделі довіри, правила мовлення в умовах невизначеності і механізми зворотного зв’язку через кол-центри, цифрові сервіси і місцеві спільноти. На рівні держави варто формалізувати стандарти повідомлень для основних типів загроз, що зменшує фрагментацію і суперечливість сигналів, а також передбачити регулярні кампанії просвітництва з перших дій при повітряній тривозі, пожежі, хімічному забрудненні чи повені.

На місцевому рівні доцільно створювати мережі довірених комунікаторів із числа лідерів громадської думки, медиків, освітян, капітанів добровольчих формувань і голів старостинських округів, що дозволяє швидко поширювати інструкції у разі загрози з урахуванням локальних особливостей. Важливо впровадити перевірені протоколи боротьби з чутками і помилковою інформацією, включно з централізованими панелями відстеження дезінформації в цифрових мережах і чіткими спростуваннями в національній системі сповіщення, що беруть до уваги людські чинники та когнітивні реакції на ризик. Після кожної великої події потрібно публікувати короткі підсумкові звіти з поясненням, що було зроблено добре і що буде змінено, щоб громадяни бачили, як їхня поведінка і зворотній зв’язок змінюють політику на

практиці. Такий стиль прозорої комунікації підвищує готовність населення до співучасті у діях цивільного захисту і сприяє виникненню культури громадянської стійкості.

Стратегічні підходи до планування повинні враховувати міжсекторні взаємозалежності критичної інфраструктури, оскільки перебої в енергетиці, зв'язку, водопостачанні або транспорті мають кумулятивні ефекти, що посилюють наслідки надзвичайних ситуацій. Планування на державному і регіональному рівнях має включати системні карти взаємозалежностей з аналізом вузлів, де більша концентрація ризику, і сценаріями каскадних відмов при різних типах загроз. Створення міжвідомчих груп аналізу інфраструктурних взаємозалежностей із залученням операторів мереж, наукових установ і незалежних експертів дозволить конвертувати ці карти у конкретні інвестиційні рішення щодо дублювання каналів зв'язку, резервних ліній електроживлення, аварійних перемичок і складів матеріалів швидкого відновлення [211]. У міжнародних практиках такі групи є ядром планів стійкості мегаполісів, де збій у транспорті швидко перетворюється на гуманітарну проблему, тому виробляються протоколи пріоритетів відновлення і міжгалузева координація рішень. В Україні доцільно підсилити регіональні комісії з надзвичайних ситуацій підрозділами з аналізу інфраструктурних ризиків, що працюють на постійній основі і готують рекомендації для інвесторів, органів місцевого самоврядування, служб і центральних органів державного управління. Під час оновлення державних будівельних норм і галузевих стандартів варто обов'язково інтегрувати вимоги щодо автономності критичних об'єктів на випадок тривалих відключень, що включає резервні джерела енергії, води, зв'язку і можливости мультиагентної координації мобільних ресурсів у разі масштабної аварії. Такий системний підхід запобігає виникненню другорядних, але руйнівних ефектів під час великих подій і робить відновлення швидшим і менш витратним.

Важливою складовою стратегічного планування державного управління є кадрова архітектура і навчання, що забезпечують здатність системи виконувати складні планові схеми у реальному часі. Потрібно сформувати обов'язкові освітні траєкторії для керівників громад, регіональних і державних службовців, керівників комунальних підприємств з акцентом на оцінці ризиків, координації у штабних структурах, керуванні інформаційними потоками, а також психології натовпу і базових стандартах першої допомоги. У досвіді розвинених країн відпрацювання процедур у змішаних командах рятувальників, медиків, поліцейських і місцевих управлінців є незамінним елементом готовності, оскільки формує загальну мову, спільні протоколи і довіру.

Доцільно затвердити календар загальнонаціональних тренувань з різними сценаріями, що чергуються за типами загроз, і розширити практику командно-штабних навчань, де перевіряється не лише тактична взаємодія, а й життєздатність планів на рівні ухвалення рішень і комунікацій з громадянами. Сучасні цифрові симулятори дозволяють відпрацьовувати скоординовані дії у віртуальному середовищі, що економить ресурси і дає змогу більше разів повторити складні епізоди з корекцією поведінкових помилок [252]. Навчальні програми для населення мають вийти за межі одноразових акцій і бути вмонтованими у шкільні курси, програми підготовки водіїв, системи підвищення кваліфікації працівників об'єктів підвищеної небезпеки, що формує базовий рівень компетентності суспільства. Лише системне і повторюване навчання забезпечує, щоб розлогі плани не залишалися на папері, а втілювалися діями конкретних людей у конкретний момент.

Окремий пріоритет становить нормативне закріплення процедур постподієвого аналізу як частини стратегічного циклу, коли кожна значуща подія стає джерелом уроків і оновлення планів. Для цього необхідно встановити обов'язковість незалежних звітів із чітко визначеним переліком питань, що охоплюють часові лаги прийняття рішень, якість

обміну інформацією, відповідність протоколам, взаємодію з населенням, координацію між секторами і адекватність ресурсів. Результати такого аналізу мають інтегруватися до планів через механізм керованих змін, коли відповідальні органи у певний строк коригують свої процедури і звітують про впровадження рекомендацій, що підвищує дисципліну і підзвітність. Доцільним є створення в структурі державної служби, відповідальної за цивільний захист, постійного підрозділу з методології аналізу дій, який розробляє єдині стандарти, підтримує регіони і здійснює синтез кращих практик у відкритому доступі, формуючи національну пам’ять про подолання криз. На рівні громад варто запровадити прості формати звітів про навчання і події, зрозумілі для населення, що містять не лише факти, а й заплановані покращення, аби підвищувати довіру і підтримувати участь громадян у побудові стійкості. Така інституціоналізація навчання на практичному досвіді відповідає духу адаптивного підходу і робить систему більш чутливою до змін зовнішнього середовища. Коли механізм зворотного зв’язку реально працює, стратегія перестає бути статичною і набуває властивостей живого документа.

Інтеграція в європейський простір цивільного захисту накладає вимоги сумісності процедур і планів, що відкриває нові можливості для взаємодопомоги, але водночас зобов’язує виконувати стандарти партнерів. Приєднання до механізму цивільного захисту Європейського Союзу потребує гармонізації класифікації надзвичайних ситуацій, протоколів запитів про допомогу, процедур спільних навчань і обміну експертами, що повинно знайти відображення в національних і регіональних планах. Спільні тренування і обміни з державами, що мають передовий досвід у реагуванні на лісові пожежі, повені чи техногенні аварії, надають можливість перевірити власні плани, протестувати міжмовну комунікацію і удосконалити логістику у складних середовищах. На регіональному рівні доцільно запровадити транскордонні компоненти планування там, де це

виправдано географією, що включає синхронізацію сигналів оповіщення, погодження маршрутів евакуації і взаємне інформування про зміну ризикових профілів суміжних територій. Таке поглиблення співпраці дозволяє швидше отримувати допомогу і краще готуватися до подій, що не зважають на адміністративні межі. Інтероперабельність планів і процедур не є формальністю, а перетворюється на фактор збереження життя під час великих криз, коли рахунок йде на години.

Новизна запропонованого підходу до стратегічного планування державного управління у сфері цивільного захисту полягає у поєднанні мережевого врядування, цифрової інтеграції та адаптивного керування, що утворює модель керування цивільним захистом. Національна платформа стійкості виконує роль координатора, який поєднує аналітичні дані про ризики, реєстри ресурсів і плани всіх рівнів у єдиному середовищі, забезпечуючи прозорість відповідальності і моніторинг виконання. Структура штабів передбачається модульною, із можливістю швидкого нарощення функцій залежно від типу загрози, а цифрові інтерфейси дозволяють приймати рішення на підставі актуальних даних, що надходять з місцевих сенсорних мереж, супутникового моніторингу і повідомлень громадян. Плани цивільного захисту регіонів і громад позв’язуються через стандартизовані шаблони, що уніфікують розділи, терміни і показники, але залишають достатньо простору для локальної специфіки і новаторських рішень.

У межах цієї новизни важливо закріпити нові ролі, такі як координатор цифрового планування, відповідальний за дані і сумісність, координатор взаємодії з громадами, відповідальний за партисипативні процедури і навчання, а також координатор взаємозалежностей критичної інфраструктури, що забезпечує горизонтальну синхронізацію. Вбудовані механізми постійного аналізу дій гарантують, що платформа не лише зберігає плани, а й оновлює їх на основі уроків і змін у ризикових профілях, підтримуючи належну швидкість адаптації.

Операціоналізація цієї стратегії вимагає чіткої дорожньої карти впровадження, де кожен рік має бути присвячений досягненню конкретних контрольних точок на державному, регіональному і місцевому рівнях. На першому етапі слід оновити національну стратегію цивільного захисту з визначенням цілей, пріоритетів і показників та юридично закріпити вимоги до планів усіх рівнів, включно зі стандартами даних і відкритістю до громадського обговорення.

Паралельно необхідно запустити єдину інформаційну систему планування і моніторингу, почавши з пілотних регіонів різного типу – урбанізованого, аграрного, гірського, прифронтового – щоб протестувати сумісність і коригувати інструменти під різноманітні режими функціонування. На другому етапі пріоритетом має бути підготовка кадрів і сертифікація суб'єктів державного управління у сфері цивільного захисту, що включає обов’язкові тренування із залученням партнерів, аби перевірити міжвідомчу координацію і спроможність до швидкого розгортання штабів. На третьому етапі слід сфокусуватися на фінансовій стійкості планів, створивши резервний інструмент із чіткими правилами використання і вбудувавши механізми оцінки ефективності витрат у державні і місцеві бюджети для пріоритезації інвестицій у превенцію.

Комплексне виконання дорожньої карти за логікою коротких ітерацій з перевіркою на практиці забезпечить поступ руху без втрати керованості і довіри. Такий підхід унеможливлює розрив між намірами і реалізацією та підтримує необхідну швидкість змін у системі цивільного захисту.

Соціальний вимір планування вимагає спеціальних рішень для вразливих груп, які стикаються з вищими бар’єрами доступу до ресурсів цивільного захисту і інформації. Стратегії та плани мають містити адаптовані протоколи для осіб похилого віку, людей з інвалідністю, дітей, внутрішньо переміщених осіб, що включає спеціальні маршрути евакуації, мережі опікунів, доступні укриття і адресні канали сповіщення, створені з

урахуванням обмежень сенсорного сприйняття, мобільності і доступу до цифрових сервісів. Планування повинно спиратися на базу даних потреб і ресурсів у розрізі громад, яка оновлюється органами соціального захисту, освіти і медицини, забезпечуючи коректний облік та швидку координацію допомоги у разі події. Партнерство з громадськими організаціями, що мають довіру цілих спільнот і спеціалізовані компетентності, дає можливість швидше мобілізувати адресну підтримку і краще комунікувати ризики з урахуванням культурних і мовних особливостей.

Важливо передбачати механізми оцінки доступності заходів цивільного захисту для таких груп, щоб плани не були суто загальними за формою, а реально працювали для кожної категорії населення. У цьому полягає етична і правова відповідальність держави й органів місцевого самоврядування, яка водночас підвищує загальну стійкість суспільства, оскільки зменшує ймовірність кризових вузьких місць під час евакуації і розміщення. Соціальна інклюзія у плануванні не є додатковою опцією, а виступає критерієм якості управління ризиками на практиці. Такий підхід слугує гарантією, що цивільний захист є справді для всіх, а не для середньо-статистичного громадянина.

Кліматичний вимір ризиків необхідно вмонтувати у всі рівні стратегічних планів, оскільки зміна клімату вже змінює частоту і силу екстремальних явищ, впливає на водні режими, лісові масиви, сільське господарство і здоров’я населення. Області повинні мати карти кліматичних вразливостей, що з’єднують гідрологічні, метеорологічні і соціально-економічні дані, а також адаптаційні плани на десятиліття з індикаторами проміжного прогресу [350]. Такий інструментарій дозволить трансформувати місцеві бюджети під проєкти захисту русл річок, догляду за лісами, модернізації систем водовідведення і теплового захисту, а також запроваджувати стандарти озеленення і водопроникних покриттів у містах для зменшення теплових островів і ризику раптових підтоплень. Державний рівень має підтримати ці процеси методично і фінансово через

програми спільного фінансування, поєднуючи їх із заходами цивільного захисту, щоб уникати дублювань і суперечностей між різними політиками. Важливо поєднувати кліматичні моделі з локальними знаннями громад, адже саме на місцевому рівні відбувається їх перевірка і корекція. Коли планування бере до уваги довгі часові горизонти і кліматичні тренди, воно допомагає уникати проєктів, що швидко знецінюються під тиском нових реальностей, і націлює інвестиції на стійкі рішення.

Таким чином, розширена архітектура стратегічного планування державного управління у сфері цивільного захисту поєднує фінансову, просторову, комунікаційну, інфраструктурну, кадрову, постподієву, європейську, соціальну і кліматичну складові в єдину платформну державного управління. Така цілісність досягається через стандарти і процедури, що уніфікують і водночас не придушують локальну ініціативу, через цифрові інструменти, що поєднують плани і дані в режимі реального часу, через інститути навчання на практиці, що забезпечують постійне вдосконалення рішень.

Новизна, що випливає з попереднього підрозділу про інноваційні механізми, доповнює формування нових ролей і модульних штабних структур, у впровадженні єдиного стратегічного планування, де дані і відповідальність прозорі, у підпорядкуванні бюджету логіці ризиків і довгостроковій стійкості, у трансформації комунікацій у двосторонній процес, що будує довіру і змінює поведінку. Синтез інституційного каркасу, функціональних стандартів, оцінки ризиків, адаптивних механізмів, мережевої взаємодії і цифрової інтеграції створює ґрунт для стійкого зменшення втрат від надзвичайних ситуацій і швидшого відновлення після них. У підсумку саме стратегічне планування нового покоління стає річчю практичної цінності, що підвищує цивільний захист життя і якість державного управління.

Висновки до четвертого розділу

1. Обґрунтовано, що розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції потребує переходу від традиційної адміністративно-ієрархічної моделі до інноваційної, багаторівневої, ризик-орієнтованої та мережевої моделі, здатної діяти в умовах воєнних, техногенних, природних, цифрових і гібридних загроз. Сутність запропонованої моделі полягає в інтеграції системного, функціонального, інституціонального, ризик-орієнтованого, мережевого, превентивного та адаптивного підходів, що дає змогу розглядати цивільний захист не як сукупність окремих реагувальних заходів, а як цілісний державно-управлінський цикл. Зазначений цикл охоплює ідентифікацію та оцінювання ризиків, планування превентивних заходів, підготовку сил і населення, оперативне реагування, відновлення та подальше коригування політики на основі аналізу отриманого досвіду. Принципова новизна даної моделі полягає у зміщенні акценту з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на їх попередження, зменшення вразливості територій, підвищення стійкості громад і забезпечення безперервності критичних функцій держави та суспільства.

2. Доведено, що інноваційні механізми державного управління у сфері цивільного захисту мають не лише технологічний, а й організаційно-інституційний характер. До таких механізмів належать горизонтальні мережі взаємодії територіальних громад, платформи партнерства між органами влади, бізнесом і громадянським суспільством, інтегровані центри управління, оперативні штаби нового типу, система єдиного екстреного номера 112, елементи Incident Command System, цифрові карти укриттів, мобільні застосунки оповіщення, геоінформаційні системи, аналітика великих даних і електронні платформи координації ресурсів. Їх упровадження змінює саму управлінську логіку цивільного захисту, оскільки замість розрізненого реагування окремих служб формується

узгоджений простір спільного планування, обміну даними, оперативного прийняття рішень і контролю результатів.

3. Встановлено, що цифрова трансформація є одним із ключових чинників підвищення ефективності державного управління у сфері цивільного захисту, оскільки саме цифрові інструменти забезпечують швидкість оповіщення, доступ до актуальних даних, ситуаційну обізнаність, просторове моделювання ризиків і прозорість управлінських рішень. Прикладами такої трансформації в українському контексті є застосунок «Повітряна тривога», цифрові сервіси у «Дії», карти укриттів, автоматизовані системи моніторингу паводків, електронні платформи координації евакуації та відновлення, а також перспективне впровадження єдиної системи «112». Цифровізація породжує нові вимоги до кіберстійкості, захисту даних, резервування каналів зв'язку, уніфікації форматів інформаційного обміну і здатності органів державного управління працювати в умовах інформаційних атак та технічних збоїв. Отже, цифрові механізми мають розглядатися не як допоміжний сервіс, а як базова інфраструктура сучасного цивільного захисту, без якої неможливе ефективне управління ризиками, реагуванням і відновленням.

4. Обґрунтовано, що важливим елементом інноваційної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту є посилення ролі територіальних громад, добровольчих рятувальних формувань, волонтерського руху та публічно-приватного партнерства. У сучасних умовах громади виступають не лише адресатами державної політики, а активними суб'єктами безпеки, які мають брати участь у плануванні укриттів, евакуаційних маршрутів, місцевих резервів, систем оповіщення, підготовки населення і підтримання критичних послуг. Залучення добровольців, місцевих пожежно-рятувальних команд, громадських організацій і бізнесу дає змогу розширити ресурсну базу системи цивільного захисту, підвищити швидкість першого реагування та зміцнити довіру між владою і населенням. Водночас, така участь потребує

належного нормативного закріплення, процедур навчання, атестації, страхування, охорони праці, відповідальності та інтеграції добровольчих і приватних ресурсів у офіційні плани реагування. Тому подальший розвиток цивільного захисту має ґрунтуватися на визнанні суспільства як повноцінного ресурсу безпеки, а не лише як об'єкта державного захисту.

5. Узагальнено міжнародний досвід (США, Японії, Канади, Австралії та країн Європейського Союзу) на основі чого з'ясовано, що ефективні системи цивільного захисту розвиваються на основі поєднання технологічних інновацій, культури готовності населення, міжвідомчої координації, наукового супроводу, сталого фінансування і постійного навчання на основі реальних кризових подій. Досвід США демонструє значення концепції Whole Community, NIMS, ICS та інтегрованих систем оповіщення; японська практика підтверджує ефективність поєднання раннього попередження, робототехніки, сейсмічного моніторингу і масової підготовки населення; канадська модель акцентує на стійкості громад, принципі Build Back Better і модернізації фінансових механізмів відновлення; австралійський досвід показує значення волонтерського сектору, прогнозування природних загроз і залучення науки до практики реагування. Для України цінність даних прикладів полягає не в механічному копіюванні іноземних моделей, а в адаптації їхніх принципів до умов війни, децентралізації, високої вразливості критичної інфраструктури та необхідності швидкого післякризового відновлення.

6. Доведено, що нормативно-правове забезпечення інноваційної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту має бути гнучким, ризик-орієнтованим і сумісним із європейськими стандартами. Йдеться про необхідність подальшого оновлення Кодексу цивільного захисту України, підзаконних актів, процедур державного нагляду, правил функціонування ЄДСЦЗ, стандартів підготовки персоналу, вимог до операторів критичної інфраструктури, механізмів залучення добровольців і бізнесу, а також процедур швидкого ухвалення рішень під

час надзвичайних ситуацій. Особливого значення набуває гармонізація з європейськими підходами до управління ризиками, цивільного захисту, кібербезпеки, стійкості критичних суб'єктів, обміну даними та взаємодопомоги. Відтак, європейська інтеграція постає не лише як зовнішньополітичний орієнтир, а як інструмент якісної модернізації української системи цивільного захисту, що передбачає уніфікацію процедур, підвищення прозорості, розвиток сумісних інформаційних платформ і готовність до спільних операцій у межах європейської безпекової архітектури.

7. Визначено, що ефективність запропонованої інноваційної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту має оцінюватися не за формальними ознаками наявності планів чи нормативних документів, а за реальними показниками зменшення втрат, скорочення часу реагування, підвищення готовності громад, зниження рівня ризиків, поліпшення стану укриттів, ефективності оповіщення, якості евакуації, стійкості критичних послуг і швидкості відновлення після надзвичайних ситуацій. Запровадження системи вимірюваних індикаторів дає змогу перейти від декларативного управління до доказового, у якому кожне управлінське рішення, бюджетна програма чи організаційна реформа можуть бути оцінені з погляду практичного впливу на безпеку населення і територій. Отже, інноваційна модель державного управління у сфері цивільного захисту має завершуватися не лише впровадженням нових інструментів, а створенням сталої системи моніторингу, аудиту, коригування та безперервного вдосконалення.

8. Доведено, що запропонована інноваційна модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України є концептуальною відповіддю на сучасні безпекові виклики та водночас практичним інструментом євроінтеграційної модернізації. Її впровадження передбачає поєднання цифровізації, ризик-орієнтованого планування, мережевого врядування, розвитку місцевої спроможності, інтеграції

добровольців і приватного сектору, модернізації нормативної бази, кіберстійкості, наукового супроводу та прозорого оцінювання результатів. У стратегічному вимірі така модель дозволяє перетворити систему цивільного захисту з переважно реагувального механізму на інструмент національної стійкості, здатний діяти на випередження, адаптуватися до нових загроз і забезпечувати безперервність життєво важливих функцій держави та суспільства. Отже, розвиток інноваційних механізмів у сфері цивільного захисту має розглядатися як одна з ключових умов успішної європейської інтеграції України, зміцнення її безпекової спроможності та формування сучасної моделі публічного управління, орієнтованої на захист людини, громади й держави.

РОЗДІЛ 5. ІНСТИТУЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО РОЗБУДОВИ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

5.1. Реалізація досвіду цивільного захисту України в умовах повномасштабного вторгнення в систему державного управління.

Початок повномасштабного збройного вторгнення 24 лютого 2022 року став безпрецедентним випробуванням для всієї системи цивільного захисту України. У перший же день війни було приведено у дію план цивільного захисту на особливий період, установивши найвищий ступінь готовності – «повна готовність» [190]. Єдина державна система цивільного захисту (ЄДСЦЗ) була оперативно переведена на воєнний режим: всі функціональні і територіальні підсистеми почали виконувати свої завдання в умовах воєнного стану. Одночасно було розгорнуто механізми евакуації населення із зон бойових дій. Вже 24 лютого 2022 року Кабінет Міністрів доручив обласним державним адміністраціям організувати вивезення людей з районів, охоплених збройним конфліктом, або тих, яким загрожують бойові дії. Евакуація швидко набула загальнонаціонального масштабу: мільйони громадян були перевезені в безпечніші регіони за допомогою залізниці, автомобільного транспорту, волонтерських конвоїв та під координацією органів державного управління. Зокрема, за перші місяці війни залізничники евакуювали понад 4 мільйони українців (серед них більш як 1 млн дітей і навіть 120 тис. домашніх тварин) із небезпечних областей на захід країни та за кордон [243].

Досвід першого року війни зумовив необхідність переосмислення нормативно-правових засад і організаційних механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. У надзвичайно короткі строки було внесено кардинальні зміни до законодавства України у сфері цивільного захисту. Вже у квітні 2022 року законодавчо закріпили, що цивільний

захист здійснюється не тільки в мирний час, а і в особливий період (тобто у воєнний час), з метою захисту населення, територій, довкілля, майна та культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій [158]. У такий спосіб поняття «цивільний захист» було розширене, аби охопити загрози воєнного характеру нарівні з традиційними надзвичайними ситуаціями. Крім того, було уточнено повноваження суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементовано норми міжнародного гуманітарного права (МГП) у діяльність системи цивільного захисту [202].

Зокрема, законом №2394-IX від 09.07.2022 до принципів цивільного захисту додано вимогу дотримання норм МГП у воєнний час. Визначено, що до суб'єктів забезпечення цивільного захисту відтепер належать не лише органи державного управління всіх рівнів, а й підприємства та громадські організації, що відображає фактичну участь волонтерських і неурядових об'єднань у реагуванні на надзвичайні ситуації воєнного періоду. Уряд отримав нові повноваження щодо маркування об'єктів і транспорту, які підпадають під захист МГП, спеціальними емблемами, а також видачі посвідчень особам, що підпадають під захист МГП (тобто працівникам цивільного захисту, медикам, рятувальникам тощо) [162]. Таким чином, на законодавчому рівні Україна впровадила міжнародні стандарти захисту цивільного населення і служб у воєнний час, позначивши об'єкти цивільного захисту спеціальним знаком та врегулювавши статус їх персоналу відповідно до Женевських конвенцій. Крім того, законодавчо розширено завдання Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС) – відтепер до її функцій офіційно належить участь в евакуації населення із зон збройного конфлікту нарівні з евакуацією при надзвичайних ситуаціях мирного часу. Всі ці нововведення стали прямим наслідком практичного досвіду, набутого в перші місяці війни, коли стало очевидно, що чинна система потребує більшої гнучкості та відповідності реаліям воєнних загроз.

Паралельно зі змінами законів, найвищі органи державної влади ініціювали стратегічні кроки для інтеграції досвіду війни в державне управління [142]. В грудні 2022 року Рада національної безпеки і оборони (РНБО) ухвалила рішення провести огляд сфери громадської безпеки та цивільного захисту з метою оцінити стан сил і засобів відповідних відомств та визначити подальші кроки з урахуванням уроків війни [198]. Указом Президента №883/2022 це рішення введено в дію, а Кабінету Міністрів доручено організувати проведення огляду силами МВС із врахуванням умов воєнного стану. Фактично, держава запустила всеосяжний аудит системи цивільного захисту: аналізуються як структура та спроможності Національної гвардії, поліції, прикордонної служби, міграційної служби, так і діяльність ДСНС – усіх ключових суб'єктів, задіяних у забезпеченні безпеки цивільного населення. За результатами цього огляду потрібно вдосконалити Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України і подати її на затвердження Президентові. Цей стратегічний документ покликаний узагальнити досвід повномасштабного вторгнення і визначити середньо- та довгострокові напрямки розвитку системи цивільного захисту.

Важливо, що у завданнях огляду наголошено не лише на подоланні наслідків війни, але й на підготовці до майбутнього членства України в ЄС. Зокрема, планується перегляд Стратегії інтегрованого управління кордонами з урахуванням статусу країни-кандидата, а також формування нових галузевих програм у сфері громадської безпеки, охорони кордону, цивільного захисту та міграційної політики. Отже, воєнний досвід стимулював систему державного управління одночасно вирішувати нагальні проблеми і закладати інноваційні механізми на перспективу, щоб система цивільного захисту відповідала як сучасним викликам, так і євроінтеграційним стандартам.

Однією з найважливіших сфер реалізації набутого досвіду стали заходи із захисту населення від обстрілів та бомбардувань, особливо

питання укриттів [212; 257]. Повномасштабна війна оголила хронічні проблеми фонду захисних споруд: багато сховищ були в незадовільному стані або взагалі недоступні для населення. У відповідь органи державного управління вжили ревізії та відновлення укриттів по всій країні. В червні 2023 року РНБО розглянула результати масового обстеження захисних споруд та вказала на численні недоліки, після чого Президент увів в дію рішення РНБО щодо негайного виправлення ситуації (Указ №353/2023) [242].

Згідно з цим рішенням, до кінця червня 2023 року з електронних мап усіх населених пунктів мали бути вилучені укриття, що непридатні для використання – аби люди не втрачали час на пошук зачинених чи аварійних підвалів. До кінця липня 2023 року місцева влада зобов'язана була привести наявні укриття у належний стан, забезпечити цілодобовий вільний доступ до них, а також розгорнути інфраструктуру інформування населення: онлайн-мапи укриттів, гарячі лінії (кол-центри), спеціальні чат-боти тощо для оперативного повідомлення про доступність сховищ. Паралельно уряд та громади отримали завдання наростити фонд захисних споруд, щоби охопити укриттями 100% населення. Для цього рекомендовано як будівництво нових сховищ, так і швидке пристосування під укриття підземних просторів, спорудження модульних швидко-споруджуваних укриттів у місцях масового скупчення людей (зупинки транспорту, двори багатоповерхівок тощо) [255].

Вперше на найвищому рівні окреслено ціль забезпечити кожну особу в Україні доступом до захисту від обстрілів – амбітне завдання, продиктоване гіркими уроками ракетних атак 2022–2023 років. Відповідні зміни відбуваються і на рівні місцевого управління: згідно з законом №2394-IX, до власних повноважень виконавчих органів місцевих рад додано обов'язок вести облік, утримувати в готовності та своєчасно модернізувати захисні споруди цивільного захисту на своїй території. Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати контроль за

станом укриттів і їх придатністю до використання, а при проєктуванні нових будівель – дотримання будівельних норм щодо наявності сховищ або подвійних за призначенням об’єктів (паркінгів, підземних паркінгів, які можуть слугувати укриттям) [185].

Цифровізація та інновації стають важливим інструментом реалізації досвіду цивільного захисту в умовах війни. Сучасна війна в Україні продемонструвала, що швидкість і скоординованість реагування значно зростають завдяки використанню інформаційних технологій та електронних систем керування. Від початку вторгнення органи державного управління залучили всі наявні цифрові ресурси для оповіщення та інформування населення про небезпеку. Окрім мережі сирен, було впроваджено мобільні застосунки оповіщення, системи екстрених повідомлень на телефони, інтерактивні карти укриттів у додатках («Київ Цифровий», портал «єВорог/єДопомога» в застосунку «Дія» тощо). Зокрема, інформацію про найближчі «Пункти незламності» (пункти обігріву та живлення) громадяни можуть миттєво отримати через портал або додаток «Дія», де створено спеціальний розділ з адресами всіх таких пунктів, розгорнутих різними відомствами [118].

На рівні місцевого самоврядування прискорилась реалізація концепції CDTO (Chief Digital Transformation Officer) – посадової особи, відповідальної за цифрові рішення, у тому числі в сфері цивільного захисту. Як показує аналіз, проведений у 2024 році, громади з високим рівнем цифрової активності значно успішніше налагодили міжмуніципальну взаємодію в питаннях логістики, оповіщення населення та керування укриттями під час війни, тоді як у більш консервативних громадах спостерігалися збої в комунікації і реагуванні [22]. Ц еще раз підтвердило необхідність впровадження інноваційних механізмів державного управління, описаних раніше (у підрозділі 4.1): мережевих горизонтальних форматів взаємодії, цифрових платформ обміну даними, спільних ситуаційних центрів.

На державному рівні потрібні нові платформи співпраці. Восени 2022 р. анонсовано запуск Національної платформи стійкості та згуртованості, що об'єднає представників органів державного управління, громадського сектору й бізнесу для підвищення стійкості громад та критичної інфраструктури. При громадах по всій країні можуть формуватися ради оборони або безпеки – постійно діючі консультативні органи, до яких входять рятувальники ДСНС, поліцейські, медики, представники громадських організацій та волонтерських рухів. Такі ради ще у відносно спокійний час можуть напрацювати узгоджені плани евакуації, алгоритми оповіщення, розгортання пунктів допомоги тощо, що під час раптової кризи дозволяє діяти без зволікань [352]. Війна довела ефективність подібних проактивних форматів: в тих регіонах, де до вторгнення були напрацювання спільних дій влади і громади, вдалося швидше організувати евакуацію та мінімізувати паніку в перші дні.

Волонтерський рух і мобілізація громад – невід'ємна частина досвіду цивільного захисту України у цій війні, що нині поступово інституціоналізується в державне управління. З перших днів агресії десятки тисяч добровольців долучились до рятувальних та гуманітарних робіт: люди власним транспортом вивозили сусідів із зон обстрілів, громадські організації розгортали тимчасові прихистки і польові кухні, медики-волонтери надавали першу допомогу постраждалим. У відповідь держава пішла назустріч волонтерам, включивши їх у єдину координаційну систему. Було спрощено процедури реєстрації та доступу добровольців до виконання завдань цивільного захисту, впроваджено поняття «добровільні формування цивільного захисту». Яскравим прикладом стало стрімке формування у багатьох громадах добровільних пожежно-рятувальних підрозділів – місцевих команд пожежників-рятувальників на волонтерських засадах, які оперативно реагують на надзвичайні ситуації там, де професійні підрозділи ДСНС можуть бути віддалені або перевантажені [52].

Якщо до війни розвиток добровільної пожежної охорони тільки починався як пілотні проєкти, то воєнні ризики підсвітили критичну важливість такої мережі: громади, що знаходяться поблизу зони бойових дій або під регулярними обстрілами, створили десятки добровільних пожежних дружин, які стали першою лінією реагування на місцях. На державному рівні цей рух повинен отримати нормативну підтримку – в законодавство про місцеве самоврядування необхідно внести зміни, які прямо відносять до компетенції місцевих рад створення та забезпечення діяльності місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, у тому числі добровільної пожежної охорони. Крім того, громади можуть отримати право використовувати кошти місцевих бюджетів на матеріальне забезпечення добровольців та створення резервів для ліквідації надзвичайних ситуацій. Це прояв нової моделі співпраці органів державного управління та суспільства у забезпеченні цивільного захисту, яка суттєво підвищує стійкість країни.

Вагому частину досвіду цивільного захисту у війні становлять заходи з підтримання функціонування критичної інфраструктури та життєзабезпечення населення в умовах масованих ударів. Російські атаки на енергетичну систему восени-взимку 2022–2023 рр. призвели до масштабних блекаутів, поставивши під загрозу тепло- та електропостачання населених пунктів. В цих умовах уряд спільно з місцевою владою та ДСНС реалізували унікальну для України ініціативу – розгортання мережі «Пунктів незламності». Ці пункти, стаціонарні та мобільні, забезпечують громадянам базові послуги під час тривалих відключень: тепло, електроенергію для підзарядки пристроїв, інтернет-зв’язок, питну воду, аптечки тощо. Перші «Пункти незламності» почали з’являтися в листопаді 2022 року, і вже за кілька місяців їхня кількість сягнула кількох тисяч по всій країні. Станом на кінець 2025 року в Україні діяли понад 6000 пунктів незламності, з них близько 500 розгорнула

власними силами ДСНС (на базі пожежно-рятувальних частин), а решту – місцева влада та інші відомства [244].

Ще декілька сотень пунктів знаходились у резерві, готові до розгортання у разі погіршення ситуації. Успіх цієї ініціативи значною мірою залежав від міжвідомчої координації: ДСНС забезпечувала найкритичніші потреби (мобільні наметові пункти з генераторами та польовими обігрівачами), а органи місцевого самоврядування облаштовували пункти в стаціонарних приміщеннях – школах, адміністративних будівлях, підземних паркінгах – для обслуговування населення.

Оперативне розгортання такої мережі стало можливим і завдяки врахуванню іноземного досвіду (зокрема, польського – «пункти обігріву»), і завдяки високій суспільній згуртованості. Важливо, що керування цими пунктами також здійснюється спільно: місцева влада відповідає за локації та персонал, органи державного управління – за обладнання (генератори, пальне, інтернет-термінали Starlink тощо), а бізнес і волонтери часто допомагають запасами їжі, ліків.

Через систему «Дія» та офіційні сайти громадян інформують про адреси та стан «Пунктів незламності», створено і постійно оновлюються онлайн-мапи цих осередків безпеки. Одночасно ДСНС провела масштабну інформаційну кампанію щодо безпеки при використанні генераторів, пічного опалення, свічок – адже зросли ризики пожеж і отруєнь чадним газом під час блекаутів. Таким чином, досвід війни не лише породив нові практики (такі як «Пункти незламності»), але й інтегрував їх у систему державного управління у сфері цивільного захисту: сьогодні забезпечення енергетичної стійкості та базових умов життєдіяльності населення розглядається як невід’ємна складова цивільного захисту, яка координується державою на найвищому рівні.

Перехід до європейського виміру має випливати з уже відпрацьованих практик, оскільки кероване розгортання пунктів

незламності, публічні карти доступності укриттів, стандартизовані повідомлення для населення та профілактичні кампанії безпеки сформували операційний мінімум ризик-орієнтованого державного управління і даних, на який спирається подальша конвергенція з архітектурою цивільного захисту Європейського Союзу. Елементи локальної координації, диспетчеризації та міжвідомчої взаємодії прямо співвідносяться з вимогами Механізму цивільного захисту Європейського Союзу щодо готовності, прийому допомоги та модульності спроможностей, а також із процедурами координаційного центру реагування і транскордонної взаємодії. Цифрове відображення інфраструктури укриттів, маршрутів евакуації та пунктів допомоги підводить основу для технічної інтер-операбельності даних за відкритими профілями та для узгодження з рамками стійкості критичних суб'єктів і кіберстійкості мереж, що знижує бар'єри для спільних оглядів, навчань і взаємодопомоги. Регламентовані розбори інцидентів і автоматичне перенесення уроків у підзаконну базу відповідають циклу постійного вдосконалення, який підтримується знаннєвими мережами на рівні Європейського Союзу, тому накопичена емпірична база повинна стати не локальною практикою, а матеріалом для уніфікації процедур.

Водночас інституційно відпрацьовані ролі центрів безпеки, офіцерів цифрової трансформації та добровольчих формувань можуть бути без втрати змісту інкорпоровані у європейську логіку сертифікації персоналу і модулів, що забезпечить взаємне визнання компетентностей і скоротить час на інтеграцію. Саме на цьому стику повсякденної практики та нормативної еквівалентності виникає потреба у цілісній стратегії імплементації авторської моделі, яка визначає правові, інституційні, технічні, операційні та фінансові кроки зближення з європейськими стандартами без розриву з реальними процесами на місцях.

Стратегія імплементації передбачає впорядковане перенесення елементів авторської моделі інноваційних механізмів в контур правових,

інституційних та технічних вимог Європейського Союзу, щоб забезпечити сумісність з Механізмом цивільного захисту Європейського Союзу, європейською рамкою стійкості критичних суб'єктів та кіберстійкості мереж і інформаційних систем, а також із процедурами транскордонної взаємодії та знаннєвими мережами.

Концептуально імплементація має спиратися на три зони узгодження, де перша відповідає за нормативну еквівалентність і процедурну сумісність з європейськими актами, друга забезпечує технічну інтер-операбельність даних та платформ, а третя орієнтується на операційну конвергенцію спроможностей, тренувальних циклів та сертифікацій персоналу і модулів, що дозволяє не лише імпортувати стандарти, а й експортувати українські практики у спільний простір реагування.

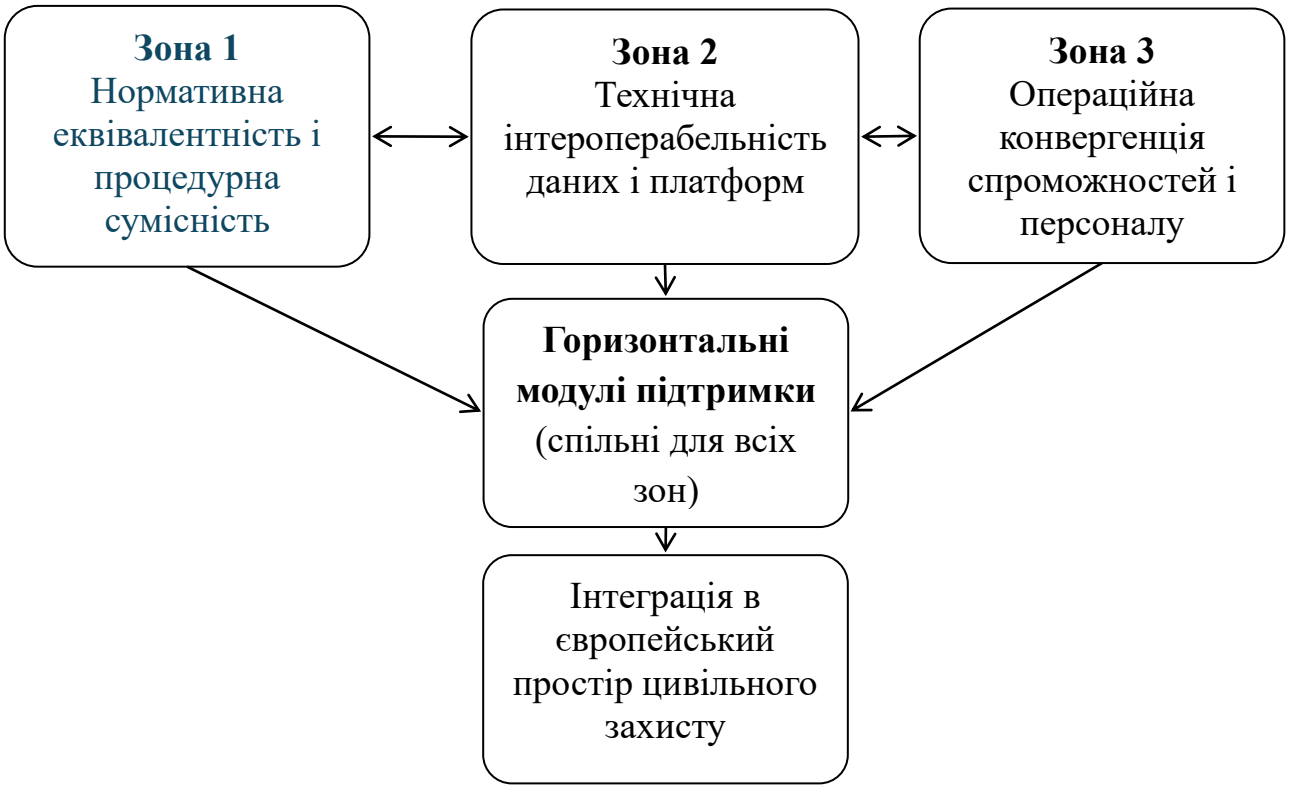


Рис 5.1 Схема: Імплементація авторської моделі в трьох зонах. *Сформульовано автором*

В межах цієї триади логічним стає розміщення інституційних ролей, де національний координатор Механізму цивільного захисту забезпечує вертикаль відповідності, контактні пункти взаємодіють із координаційним центром реагування, а мережа офіцерів цифрової трансформації на рівні громад і регіонів підтримує горизонтальні процеси адаптації норм і технологій до реальної операційної тканини. В основу стратегії покладається ризик орієнтований підхід, відповідно до якого кожний крок імплементації пов'язаний з конкретними профілями небезпек і вразливостей та із заданими індикаторами стійкості, що переводить абстрактні узгодження у вимірювані ефекти безпеки для населення.

Нормативний контур імплементації повинен охоплювати дві взаємодоповнювальні траєкторії, де одна спрямована на гармонізацію базових визначень, режимів, повноважень і процедур цивільного захисту з текстами європейських рішень, а друга — на інкорпорацію спеціальних вимог до стійкості критичних суб'єктів, кіберстійкості та операційної безперервності, які у праві ЄС регулюються окремими актами і практиками нагляду. Така двоканальна логіка дає змогу уникнути формального дублювання, оскільки загальні положення про превенцію, готовність, реагування та відновлення синхронізуються через Механізм цивільного захисту, тоді як вимоги до ризик-менеджменту і планування безперервності у критичних секторах віддзеркалюються через рамку стійкості критичних суб'єктів і кіберрегулювання, що охоплює як операторів життєво важливих послуг, так і ланцюги постачання.

Важливим є впровадження циклу обов'язкового перегляду підзаконних актів за результатами навчань і оцінок готовності, де кожне міжвідомче тренування або транскордонна взаємодія автоматично ініціює нормативно-правову корекцію, якщо було виявлено колізії повноважень чи прогалини у процедурах, що перетворює нормативно-правову систему на адаптивний механізм, здатний вчасно відображати уроки подій і стандарти партнерів. Доречним є закріплення в національних документах принципу

технологічної нейтральності норм, який дозволяє досягати цільових показників різними технічними засобами за умови вимірюваних результатів, що є характерним для європейської методології регулювання ризиків і знімає бар'єри для інноваційних рішень у громадах.

Технічна інтер-операбельність потребує визначення єдиного профілю обміну даними у цивільному захисті, побудованого на відкритих стандартах оповіщення, опису ресурсів і просторових даних, що узгоджені з форматами, які використовуються у комунікації з координаційним центром реагування та в європейських знаннєвих мережах. Практично це означає створення національного профілю інтер-операбельності для даних цивільного захисту, який встановлює словники подій, структури карток інцидентів, атрибути ресурсів і шаблони для публічних та службових геошарів, а також визначає логіку доступів і захисту інформації, включно з мінімальними вимогами до журналювання і планів відновлення. В межах цього профілю варто стандартизувати моделі даних для укриттів, добровільних формувань, критичних об'єктів і маршрутів евакуації, щоб публічні карти і службові панелі були сумісними з європейськими інструментами аналізу і підтримки рішень, а також щоб експорт агрегованих даних для участі у спільних оглядах і порівняльних аналізах відбувався без додаткових трансформацій.

Важливою частиною інтер-операбельності є впровадження шлюзів між диспетчеризацією викликів і регіональними ситуаційними центрами, де події реєструються у спільному форматі часу, місця, типу загрози і статусу реагування, що дає можливість формувати теплові карти ризику і навантаження на підрозділи у єдиній проєкції та ділитися такими зведеннями із партнерськими центрами у разі транскордонних інцидентів. Такий технічний каркас робить можливим швидке підключення до вправ і моделювань, що організуються на рівні Європейського Союзу, і знімає зависання на стику несумісних баз даних.

Операційна конвергенція вимагає адаптації штабних процедур до принципів інцидентного менеджменту, які визнаються в європейському просторі як ефективна матриця розгортання керування на місці події, і відповідає необхідності швидко виділяти команди керування, логістики, планування, інформації та взаємодії із суб'єктами критичної інфраструктури. У цьому контексті доречно формалізувати посади командирів інцидентів і їхніх заступників на рівні регіонів і громад із прив'язкою до типів загроз, впровадити короткі цикли планування з картками рішень і стандартизованими таймлайнами, а також забезпечити інтеграцію взаємодії з приватними операторами електрики, води, зв'язку через уніфіковані канали даних і протоколи пріоритизації відновлення.

Важливим інструментом зближення є переведення добровільних пожежно-рятувальних формувань у сертифіковані локальні потужності з визначеними функціями першого інтервалу реагування, які працюють за узгодженими умовами безпеки, страхування та звітності, а їхня діяльність синхронізується з професійними підрозділами і враховується в планах взаємодопомоги сусідніх громад. Окремим блоком виступає організація постійних спільних навчань із сусідніми країнами, де сценарії створюються під реальні профілі загроз, зокрема масовані атаки на енергетичну інфраструктуру, хімічні інциденти на прикордонних об'єктах, паводки і пожежі у прикордонних лісових масивах, причому результати навчань автоматично трансформуються у зміну національних і місцевих регламентів, що закріплює практику навчання на досвіді партнерів.

Інституційна архітектура імплементації передбачає закріплення ролі національного координатора взаємодії з координаційним центром реагування і інформаційною мережею Європейського Союзу, формування постійно діючих спільних груп із міністерствами, відповідальними за цивільний захист, енергетику, транспорт, охорону здоров'я, цифрову трансформацію та економіку, а також створення мережі регіональних фокальних пунктів, що дублюють на місцях функції координації і даних.

Доцільним є інституційне оформлення ролі офіцера цифрової трансформації у громаді з чіткими повноваженнями та обов’язком підтримувати профілі ризику, публічні карти укриттів і пункти допомоги, каталоги локальних сил і планів евакуації, а також брати участь у тренуваннях і аудитах даних, адже саме цей рівень забезпечує реальну матеріалізацію сумісності. Паралельно варто створити національний комітет індикаторів стійкості, який разом із науковими інституціями і професійними асоціаціями визначає і переглядає набір метрик для оцінки прогресу імплементації, що дозволяє фокусувати ресурси на результатах, а не на формальному виконанні процедур. Інституційну мережу державного управління завершує офіс міжмуніципальної співпраці у сфері цивільного захисту, який готує типові угоди і каталоги спільних послуг для громад із подібним профілем ризиків і обмеженими ресурсами, посилюючи горизонтальну складову моделі.

Фінансова рамка інтеграції повинна поєднати програмно цільовий підхід у державному бюджеті з багаторічним плануванням інвестицій і залученням позабюджетних джерел, включно з інструментами фінансування, доступними через європейські програми у сфері цивільного захисту, стійкості критичних суб’єктів, кібербезпеки і прикордонної співпраці. Механізм співфінансування доцільно прив’язувати до індикаторів, які вимірюють охоплення населення укриттями, середній час прибуття, частку критичних об’єктів з автономією і резервним зв’язком, охоплення навчаннями та якість даних у реєстрах, що дає можливість спрямовувати кошти у проєкти з найбільшим очікуваним впливом.

Сталість фінансування досягається через стандартизовані специфікації обладнання і послуг, каталоги типових рішень та незалежний технічний нагляд, завдяки чому закупівлі уніфікуються і спрощується аудит, а показники результату стають порівнюваними між регіонами. Важливою є розбудова місцевих спроможностей для підготовки якісної проєктної документації і керування контрактами, у тому числі через

освітні модулі для працівників органів місцевого самоврядування та обласних адміністрацій, що знижує транзакційні витрати і підвищує темпи освоєння коштів у відповідності до європейських практик.

Освітньо-тренувальний контур імплементації має охоплювати весь спектр учасників, де керівники органів державного управління навчаються інцидентному менеджменту, плануванню безперервності і пріоритизації відновлення, диспетчери опановують стандартизовані формати реєстрації подій і маршрутизації, офіцери цифрової трансформації відповідають за інтероперабельність, а добровольчі і професійні підрозділи набувають узгоджених процедур безпеки і взаємодії. Мережа навчання повинна бути пов’язана з європейськими тренувальними програмами і моделюваннями, що дозволяє отримувати спільні сертифікації, визнавати компетентності персоналу і брати участь у модульних розгортаннях, зокрема у сферах пошуку і рятування, водно-рятувальних операцій, високопродуктивного відкачування, тактичної медицини і хімічної безпеки.

Систематичне проведення коротких, але регулярних відпрацювань на рівні громад і регіонів у поєднанні з періодичними великомасштабними навчаннями закріплює практику, зменшує людський фактор і формує культуру розборів із обов’язковими коригувальними діями, що переходять у зміни регламентів і навчальних матеріалів. Такий контур створює зворотний зв’язок між європейськими стандартами і місцевою операційною реальністю, де стандарти стають живими через повторюваність і доступність.

Блок індикаторів і моніторингу є центральним інструментом керованої імплементації, оскільки саме він дозволяє уникати декларативності і концентрувати ресурси на вузьких місцях системи державного управління у сфері цивільного захисту. Базовий набір індикаторів повинен включати узгоджені часи реагування з розкладенням по типах подій і місцевостях, частку населення з доступом до укриття у нормативний час, ступінь покриття публічними картами і якість атрибутів

об’єктів, частку критичних суб’єктів із впровадженими планами безперервності та автономними джерелами енергії і зв’язку, рівень відповідності вимогам кібербезпеки для операторів життєво важливих послуг, а також індикатори участі у спільних навчаннях і сертифікаціях.

Для міждержавного виміру доцільно відстежувати строки публікації і повноту транскордонних повідомлень про інциденти, час прийняття і надання запитів на допомогу, сумісність форматів даних та частку спільних дій у загальному портфелі заходів. Публічні панелі візуалізації повинні бути доступними на національному, регіональному і муніципальному рівнях, з можливістю деталізації до конкретних проєктів і регламентів, що підвищує прозорість, створює здорову конкуренцію між юрисдикціями і стимулює суб'єктів державного управління до постійного вдосконалення. Методологія збору і верифікації індикаторів має бути закріплена у нормативно-правових документах і перевірятися незалежними аудитами, які виконують навчальну, а не лише каральну функцію.

Дорожня карта імплементації повинна будуватися хвилями, де перша хвиля фокусується на правовій і інституційній еквівалентності, створенні національного профілю інтер-операбельності, запуску пілотних регіонів і базових панелей індикаторів, що закладає конструкцію і демонструє швидкі результати. Друга хвиля скеровує зусилля на масштабування даних і процедур в громадах, сертифікацію модулів і персоналу, розгортання міжмуніципальних формацій та участь у спільних навчаннях і взаємодопомозі, що переводить окремі практики в режим нормальної операційної діяльності. Третя хвиля переносить акцент на інноваційні компоненти моделі, зокрема розбудову мереж інформаційних центрів при університетах і центрах безпеки, застосування аналітики ризиків для бюджетування та інтеграцію інклюзивних вимог до укриттів і оповіщення, що формує стійкість, чутливу до потреб усіх груп населення. Важливо зафіксувати у дорожній карті по вступу України в Європейський Союз

обов’язковість щорічних оглядів прогресу з незалежним оновленням нормативів, індикаторів і технічних профілів, оскільки саме циклічність робить імплементацію незворотною і захищеною від відкатів.

Ризики імплементації пов’язані з асиметрією спроможностей громад, кадровими розривами на локальному рівні, фрагментацією даних і технологічним боргом у диспетчеризації та зв’язку, а також із транзакційними витратами на підготовку якісної проєктної документації. Для пом’якшення цих загроз доцільно запускати регіональні офіси підтримки, які надають шаблони, методичний супровід і інженерний нагляд малим громадам, впроваджувати менторські зв’язки між сильнішими і слабшими регіонами, а також використовувати каталоги типових рішень і централізовані рамкові угоди для прискорення закупівель. Доречно запровадити механізм ризик орієнтованого нагляду, де перевірки і підтримка фокусуються на високоризикових секторах і територіях із системними затримками реагування, що дає змогу ефективніше розподіляти обмежені ресурси контролю і допомоги. Прозорість і відкритість даних зменшує можливості для маніпуляцій і підвищує довіру партнерів, а довіра, у свою чергу, полегшує залучення міжнародних ресурсів і розширює горизонт планування інвестицій у стійкість.

Вказана імплементаційна стратегія переводить авторську модель з рівня концепту і пілотних практик в режим структурованої інтеграції до європейської системи цивільного захисту, де кожен елемент — правовий, інституційний, технічний, операційний, освітній і фінансовий — має чітку відповідність і вимірювані цілі, а зв’язність між елементами забезпечує відтворюваність і масштабованість. Такий підхід створює умови для взаємного підсилення: європейські стандарти надають рамку і зовнішні вектори, тоді як український досвід повномасштабної війни забезпечує практичний сенс і інноваційний імпульс, який збагачує спільний простір державного управління у сфері цивільного захисту. У результаті

формується державне управління, здатне не тільки відповідати формальним вимогам, а й демонструвати лідерство у впровадженні ризик орієнтованих рішень, використанні даних і мережевих форматів взаємодії, що є вагомим внеском у колективну безпеку Європи.

5.2 Вдосконалення нормативно-правових механізмів державного управління у сфері цивільного захисту під час надзвичайних ситуацій та повоєнної відбудови.

Повномасштабна збройна агресія росії проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, стала безпрецедентним випробуванням для системи цивільного захисту України. Вже в перші години вторгнення був активований загальнодержавний План цивільного захисту на особливий період, установлений найвищий рівень готовності – «повна готовність» [157]. Єдина державна система цивільного захисту (ЄДСЦЗ) оперативно перейшла на функціонування в умовах воєнного стану: всі її функціональні і територіальні підсистеми почали виконувати завдання у воєнному режимі. Паралельно розгорнулися масштабні заходи евакуації цивільного населення із зон бойових дій, координовані органами державної влади за участі місцевих органів та волонтерів.

Лише за перші місяці війни залізничним транспортом було перевезено понад 4 мільйони людей у безпечні регіони, демонструючи спроможність системи цивільного захисту діяти в надзвичайній ситуації воєнного характеру [56]. Ці події виявили як сильні сторони, так і проблемні аспекти правових механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. З’ясувалося, що чинна нормативно-правова база, розроблена переважно для мирного часу, потребує негайного оновлення та адаптації до реалій повномасштабної війни. Держава мусила відгукнутися на нові виклики шляхом термінового вдосконалення законодавства, щоб

забезпечити ефективний захист населення і створити передумови для майбутньої повоєнної відбудови на законних та прозорих засадах.

Першочергові законодавчі зміни були здійснені вже протягом весни–літа 2022 року, щойно стали очевидними прогалини у нормативно-правових механізмах державного управління під час реагування на воєнні загрози. У квітні 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон №2228-IX, яким вперше прямо закріплено, що система цивільного захисту виконує свої функції не лише у мирний час, але й в особливий період, тобто в умовах воєнного стану [160]. Ці поправки розвіяли правову невизначеність щодо роботи ЄДСЦЗ під час війни, чітко визначивши, що всі заходи цивільного захисту (оповіщення, евакуація, укриття населення тощо) мають здійснюватися безперервно і у воєнний час. Тим самим законодавство було приведено у відповідність до реальної ситуації, коли бойові дії самі по собі спричиняють надзвичайні обставини гуманітарного характеру. Крім того, зазначеним актом було уточнено розмежування повноважень між центральними органами державного управління: визначено, який саме орган формує державну політику у сфері цивільного захисту, а який реалізує цю політику. Такий розподіл дозволив підвищити керованість системи в кризовий період, усунувши дублювання функцій та правові колізії у діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС) та Міністерства внутрішніх справ, як головного органу в цій сфері. Отже, першими кроками законодавців стала легалізація роботи цивільного захисту у режимі воєнного стану і зміцнення інституційної структури управління ним.

Наступним ключовим етапом удосконалення нормативно-правових механізмів стало включення до національного законодавства норм міжнародного гуманітарного права та врахування досвіду перших місяців війни. 9 липня 2022 року було прийнято Закон України №2394-IX, що суттєво оновив Кодекс цивільного захисту України і пов’язані акти [162]. Цей закон виконав одразу декілька стратегічних завдань.

По-перше, він розширив поняття цивільного захисту, доповнивши основні принципи вимогою дотримання норм міжнародного гуманітарного права (МГП) у воєнний час. Відтепер на законодавчому рівні закріплено, що при ліквідації надзвичайних ситуацій, спричинених бойовими діями, сили цивільного захисту зобов'язані діяти з урахуванням положень Женевських конвенцій та протоколів до них. Це інноваційне положення інтегрувало стандарти захисту цивільного населення у внутрішню правову систему, роблячи гуманітарні принципи обов'язковими до виконання.

По-друге, закон №2394-IX уточнив коло суб'єктів, що забезпечують цивільний захист: до них додано підприємства, установи і громадські організації поряд з органами державної влади та місцевого самоврядування. Це нововведення відобразило практичну реальність, адже з початком війни потужну роль у порятунку людей і постачанні допомоги відіграють волонтерські об'єднання, благодійні фонди, громадські ініціативи. Законодавче визнання їх як суб'єктів цивільного захисту створило можливість для більш тісної координації між державою і недержавним сектором у надзвичайних ситуаціях, а також надало волонтерам визначений статус і правові гарантії під час виконання гуманітарних завдань.

По-третє, цим же актом Україна імплементувала окремі технічні норми міжнародного гуманітарного права (МГП) щодо цивільної оборони. Зокрема, Кабінету Міністрів надано повноваження визначати порядок маркування спеціальними розпізнавальними знаками будівель, споруд і транспортних засобів, що підлягають захисту за міжнародним гуманітарним правом, а також порядок видачі посвідчень та відповідних емблем особам, які підпадають під такий захист (йдеться про співробітників служб цивільного захисту, медичних працівників, рятувальників тощо). Таким чином, на законодавчому рівні впроваджено офіційне використання міжнародно визнаного знаку цивільної оборони

(синій трикутник на оранжевому тлі) для позначення об’єктів і персоналу, що не повинні ставати мішенями під час збройного конфлікту.

Крок наблизив українську практику до вимог Протоколу І до Женевських конвенцій 1977 року та має практичне значення – він покликаний підвищити безпеку рятувальних служб і населення, яке перебуває під їхньою опікою, шляхом додаткового правового захисту. Нарешті, закон №2394-IX розширив перелік конкретних завдань і заходів цивільного захисту, беручи до уваги воєнні загрози. Формально до функцій ДСНС тепер віднесено участь в евакуації населення із зон збройного конфлікту нарівні з евакуацією при мирних надзвичайних ситуаціях.

Раніше евакуаційні заходи при бойових діях не були прямо прописані в повноваженнях служби, хоча фактично здійснювалися. Відтепер цей обов’язок закріплено, що забезпечує інституційну сталність практики масової евакуації у разі воєнної загрози. Також нормативно запроваджено вимогу, щоб сили цивільного захисту були забезпечені резервом автономних засобів для роботи принаймні протягом 72 годин, що відображає уроки перших днів війни, коли підрозділи ДСНС мусили працювати в умовах перебоїв з енерго-постачанням і зв’язком.

Внесені комплексні зміни охопили і сферу місцевого самоврядування: законом №2394-IX доповнено Закон «Про місцеве самоврядування» новою статтею 36^1, яка деталізувала повноваження виконавчих органів рад у галузі цивільного захисту [176]. Міські, селищні та сільські ради відтепер офіційно відповідають за організацію укриття населення, створення місцевих матеріальних резервів на випадок надзвичайних ситуацій, утримання фонду захисних споруд, створення систем оповіщення, підготовку евакуаційних органів та низку інших конкретних заходів безпеки на своїй території. Це означає, що на місцевому рівні закон зобов’язав приділяти постійну увагу інженерно-технічним і організаційним заходам цивільного захисту, інтегруючи їх у

планування розвитку громад. Загалом, липневі законодавчі новації 2022 року стали поворотним пунктом у нормативно-правовому забезпеченні державного управління у сфері цивільного захисту: уперше в історії незалежної України нормативно-правові механізми цієї сфери були системно адаптовані під потреби воєнного часу.

Водночас із оновленням базових законів, Уряд України протягом 2022 року вносив зміни до підзаконних актів, що регламентують функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту. Наприклад, у травні 2022 року постановою Кабінету Міністрів №545 було скориговано Положення про ЄДСЦЗ, розширивши завдання цієї системи з урахуванням військових ризиків. Зокрема, було уточнено порядок переведення цивільного захисту на особливий режим роботи, інтеграцію сил цивільного захисту з силами оборони, а також механізми взаємодії органів державного управління при одночасному виникненні воєнних і техногенних загроз [167]. Такі оперативно-тактичні корективи підзаконного рівня дозволили гнучко реагувати на ситуацію, коли бойові дії спричиняли техногенні аварії (пожежі, руйнування інфраструктури, хімічні викиди тощо) і вимагали скоординованої роботи військових та рятувальників. Таким чином, протягом 2022 року склалася багаторівнева система нормативно-правових змін: від законів, що визначили нові рамки і принципи цивільного захисту у воєнний період, до постанов Уряду і відомчих наказів, які конкретизували виконання цих законів на практиці.

Напрацювання першого року повномасштабної війни стали також поштовхом до стратегічного переосмислення всієї системи цивільного захисту та суміжних секторів безпеки. Вже в кінці 2022 року керівництво держави ініціювало комплексний огляд і планування подальшого розвитку цієї сфери на основі здобутих уроків. 23 грудня 2022 року Рада національної безпеки і оборони України ухвалила рішення «Про проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту», яке було введено в дію Указом Президента №883/2022 [198].

Згідно з цим рішенням, Кабінету Міністрів доручено спільно з Міністерством внутрішніх справ здійснити всеосяжний аудит стану сил і засобів, задіяних у забезпеченні цивільного захисту та правопорядку. Фактично, мова йде про аналіз структури, ресурсів та готовності Національної гвардії, поліції, Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, ДСНС та інших відомств, що опікуються безпекою цивільного населення. Метою огляду є виявлення прогалин і слабких місць, вироблення рекомендацій щодо підсилення спроможностей цих органів державного управління з урахуванням досвіду війни. За результатами огляду має бути розроблено оновлення у Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, які затвердить Президент України. Цей стратегічний документ повинен узагальнити уроки повномасштабного вторгнення, визначити середньострокові та довгострокові пріоритети розвитку системи цивільного захисту, а також врахувати нові реалії – від необхідності післявоєнної відбудови до підготовки країни до набуття членства в Європейському Союзі.

Важливим акцентом огляду є інтеграція питань цивільного захисту в ширший контекст національної стійкості та безпеки. Зокрема, РНБО наголосила, що паралельно з подоланням наслідків поточної війни Україна повинна закладати інноваційні механізми для попередження і нейтралізації майбутніх загроз, аби система цивільного захисту відповідала найкращим міжнародним стандартам. Вже сам процес стратегічного огляду і перезавантаження Стратегії є важливим нормативно-організаційним механізмом: він дозволяє інституалізувати набутий воєнний досвід у вигляді нових політик і програм, уникнути реактивного (після факту) державного управління і перейти до проактивного планування ризиків. Таким чином, держава не має обмежуватися точковими змінами законів, а зробити крок до системної модернізації усієї системи державного управління у сфері цивільного захисту, що знайде відображення у комплексних нормативно-правових актах стратегічного рівня.

Однією з найболючіших проблем, висвітлених війною, стала невідповідність стану фонду захисних споруд потребам воєнного часу. Багаторічне недофінансування бомбосховищ і укриттів призвело до того, що з початком масованих ракетних обстрілів та авіаударів значна частина населення виявилася не забезпеченою надійними укриттями поблизу місця проживання чи роботи. У відповідь у 2022–2023 роках були здійснені важливі законодавчі кроки для виправлення цієї ситуації. 29 липня 2022 року прийнято Закон №2486-IX, який зобов'язав враховувати вимоги цивільного захисту на стадії планування і забудови територій [159]. Цим законом внесено зміни до низки актів, у тому числі до Кодексу цивільного захисту та Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», що запровадили нові підходи до міського планування: відтепер проєкти генеральних планів міст та детальні плани територій мусять містити розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту, а будівельна документація на окремі об'єкти – включати рішення про обладнання сховищ або укриттів. Фактично це означає, що при проєктуванні нових кварталів чи споруд ще на папері закладаються бомбосховища або інші захисні приміщення, і відсутність таких рішень може стати підставою не затвердити проєкт.

Даний законодавчий крок став фундаментом для подальших дій: він узаконив принцип «укриття мають будуватися разом з будівлями». На виконання закону, у 2023 році були розроблені та затверджені нові державні будівельні норми (ДБН) щодо захисних споруд. Зокрема, наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури від 10.08.2023 №702 введено в дію ДБН В.2.2-5:2023 «Захисні споруди цивільного захисту», що набули чинності з 1 листопада 2023 року. Ці норми встановлюють обов'язкові вимоги до проєктування і будівництва сховищ та укриттів – зокрема, регламентують глибину їх розміщення, міцність конструкцій, забезпечення двох виходів, вентиляції, запасів води, санітарних вузлів тощо. Також у ДБН прописано, що при реконструкції

існуючих будівель має передбачатися можливість обладнання в них укриттів, якщо це технічно доцільно [173].

Таким чином, має формуватися передумови, щоб нове будівництво в Україні велося з урахуванням фактору цивільного захисту населення, а старий житловий фонд поступово доповнювався захисними елементами. Крім будівельних норм, у серпні 2023 року був ухвалений окремий закон, який запровадив обов'язкове облаштування бомбосховищ у новобудовах на законодавчому рівні. 22 серпня 2023 року Президент підписав відповідний закон, що зобов'язує забудовників обладнувати кожний новий житловий або громадський об'єкт об'єктом цивільного захисту (бомбосховищем чи укриттям) [128]. Закон змінив підходи до формування системи споруд цивільного захисту при плануванні територій, внісши корективи до містобудівної документації на регіональному та місцевому рівнях. Також спрощено процедури виділення земельних ділянок під будівництво захисних споруд – встановлено спеціальний прискорений механізм передачі землі для таких об'єктів, аби усунути бюрократичні перепони для їх спорудження. У сукупності ці заходи свідчать про формування в Україні нової нормативної парадигми «безпека передусім»: відтепер забезпечення населення укриттями розглядається як невід'ємна частина містобудування і розвитку інфраструктури.

Рух до посилення захисних спроможностей не обмежився законодавчими актами – у 2023–2024 рр. Уряд продовжив удосконалювати підзаконні нормативно-правові механізми. Варто відзначити постанову Кабінету Міністрів України №1074 від 20 вересня 2024 року, якою внесено зміни до низки нормативно-правових актів щодо використання захисних споруд цивільного захисту. Ця постанова комплексно врегулювала питання розширення фонду укриттів: дозволено органам державного управління, місцевого самоврядування та навіть бізнесу власним коштом створювати нові сховища і укриття та включати їх до фонду захисних споруд, встановлено порядок розміщення так званих первинних

(мобільних) укриттів у місцях масового перебування людей, а також процедуру їх сертифікації та обліку. З'явилася можливість відносити до захисних споруд об'єкти подвійного призначення – наявні підземні чи наземні споруди (паркінги, підвали, метро тощо), які можуть бути переобладнані під укриття через технічну інвентаризацію та за умови відповідності мінімальним вимогам. Постанова також визначила особливості реконструкції існуючих споруд під бомбосховища: якщо об'єкт збудований до 2023 року і не може бути повністю приведений до нових будівельних норм через технічні або економічні причини, допускається вводити його в експлуатацію з частковою відповідністю нормам, щоб якнайшвидше забезпечити населення хоч якимось укриттям [164].

Крім того, документ деталізував процедури перевірок стану захисних споруд – встановлено порядок проведення комплексних і позапланових обстежень сховищ та укриттів, щоб гарантувати їхню готовність. Усі ці новели підзаконного рівня суттєво підсилюють нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту, роблячи його більш гнучким та орієнтованим на результат (реальну наявність місць для укриття людей). Важливо підкреслити, що основний акцент державної політики зміщується від суто реагування на надзвичайні ситуації – до завчасної підготовки і превентивного зниження ризиків для цивільного населення.

Окремим напрямом удосконалення нормативно-правових механізмів вбачається забезпечення повоєнного відновлення та компенсації збитків, завданих цивільним об'єктам унаслідок бойових дій. Уже на другому році війни почали створювати законодавчу базу для організації масштабної відбудови зруйнованої інфраструктури і житла. Ключовим актом у цій сфері є Закон України №2923-IX від 23 лютого 2023 року «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна…», який набрав чинності у травні 2023 р.. Цей закон

визначив правові та організаційні засади надання державної компенсації громадянам, чиє житло було пошкоджено або повністю знищено внаслідок війни, починаючи з 24 лютого 2022 року. Згідно із законом, при кожній громаді створюються спеціальні комісії з розгляду питань щодо надання компенсації, куди постраждалі можуть подавати заяви як в електронній формі (через портал «Дія»), так і особисто через Центри надання адмінпослуг чи нотаріуса.

Проте, документ має певну розмитість. Тому варто установлювати два основних механізми компенсації. Перший – надання грошових коштів на спеціальні рахунки зі строгим цільовим режимом використання: ці кошти мають бути витрачені виключно на фінансування будівництва нового приватного будинку взамін зруйнованого. Другий – видача житлових сертифікатів, тобто документів, що підтверджують право на визначену суму компенсації, яку можна протягом 5 років використати для придбання квартири чи будинку (в тому числі інвестувати в об’єкт, що буде збудований у майбутньому).

Для випадків, коли майно зазнало пошкоджень, але не знищене повністю, закон повинен передбачати іншу форму допомоги: держава фінансує виконання ремонтно-будівельних робіт або надає необхідні будівельні матеріали для відновлення пошкодженого житла [183]. Конкретний порядок реалізації цієї норми Уряд повинен визначити окремою постановою, запустивши у травні 2023 року в межах програми «ЄВідновлення», яка забезпечує громадянам виплату коштів на незначний ремонт житла через заявку у додатку «Дія». Важливо, що законом №2923-IX створено Державний реєстр пошкодженого та знищеного майна, куди вносяться всі випадки руйнувань, зафіксовані комісіями або заявниками, що теж має велики позитивной ефект.

Наявність такого реєстру покликана забезпечити прозорість і облік процесу відшкодування, а також стати джерелом даних для планування відбудови – уряд і донори отримують консолідовану картину руйнувань.

Запровадження механізму компенсацій на законодавчому рівні стає безпрецедентним кроком для України, що свідчить про прагнення держави виконати свій соціальний обов'язок перед громадянами, які втратили домівки.

Поряд із прямими компенсаціями громадянам, удосконалюються нормативно-правові механізми державного управління самим процесом відбудови країни. Розуміючи масштаб виклику, уряд провів інституційну реформу, аби консолідувати зусилля з відновлення під єдиним керівництвом. У січні 2023 року постановою Кабінету Міністрів була створена нова централізована структура – Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України. Цю установу утворено на базі двох раніше окремих органів (Укрінфрапроєкту та Укравтодору), що займалися інфраструктурними проєктами і дорогами відповідно, з метою зосередити компетенції в єдиному агентстві для керівництва проєктами повоєнної відбудови. Як зазначив Прем'єр-міністр України, таке об'єднання дозволить оптимізувати робочі процеси, уникнути розпорошеності в плануванні та реалізації відбудовчих проєктів, а відтак пришвидшити та зробити прозорішим велике відновлення країни [245].

Новостворене Агентство відновлення відповідає за реалізацію державних пріоритетів з відбудови зруйнованої інфраструктури – від житлових будинків, шкіл і лікарень до мостів та доріг – у тісній співпраці з міжнародними партнерами і донорами. Для нормативно-правового забезпечення цієї діяльності уряд затвердив Положення про Агентство відновлення, яке чітко визначає його повноваження, функції і механізми фінансування [138]. Крім того, у 2022–2023 рр. прийнято низку постанов щодо створення фондів фінансування відбудови, зокрема Фонду ліквідації наслідків збройної агресії, кошти до якого надходять частково від конфіскованих російських активів. Такі кроки вписуються у ширший контекст – Україна закладає законодавчі підвалини для великомасштабної відбудови, аби з наближенням миру мати готові інститути і процедури для

швидкого відновлення територій. Показово, що процес повоєнного відновлення вже зараз розглядається владою як один з пріоритетних напрямів державної політики, нарівні з обороною та соціальним захистом. Це відображено і у змінах до бюджету, і у стратегічних документах.

Зокрема, в 2023 році уряд затвердив Державну антикорупційну стратегію, яка окремо акцентує на забезпеченні прозорості в сфері відбудови, а також підтримав створення громадської коаліції RISE Ukraine, що здійснює громадський контроль за розподілом коштів відновлення [134]. Хоч такі ініціативи і виходять за межі суто нормативних актів, вони доповнюють правові механізми шляхом залучення громадянського суспільства та міжнародних експертів до контролю і планування відбудови, що в кінцевому підсумку підвищує якість нормативних рішень.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що протягом 2022–2024 років в Україні вибудувано оновлену нормативно-правову архітектуру державного управління у сфері цивільного захисту та повоєнного відновлення, адекватну викликам воєнного часу. Прийняті закони і підзаконні акти розширили сферу дії цивільного захисту на воєнні небезпеки, імплементували міжнародні гуманітарні стандарти, посилили відповідальність та спроможності місцевої влади у забезпеченні населення засобами захисту, заклали вимоги до забудови з урахуванням безпеки громадян. Водночас започатковано комплексні механізми державного управління для ліквідації наслідків війни – компенсації громадянам за втрачене майно, централізоване управління проєктами відбудови, фонди фінансування реконструкції, стратегічне планування відновлення територій. Усі ці кроки сприяють підвищенню стійкості держави: законодавство тепер більш детально регулює дії влади і суспільства як у надзвичайних ситуаціях воєнного характеру, так і в перехідний післявоєнний період. Звичайно, процес вдосконалення нормативно-правових механізмів державного управління ще не завершено. Поточна

правова база відбудови залишається фрагментарною, відсутній єдиний кодифікований акт, що інтегрує всі аспекти повоєнного відновлення [18].

Доцільним видається прийняття базового закону «Про відновлення територій», який би узагальнив принципи і пріоритети державної політики у цій сфері, закріпив механізми координації між центральними органами державного управління, громадами та міжнародними партнерами. Так само потребують подальшого оновлення і Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту, і галузеві нормативні документи – з тим, щоб врахувати усі уроки війни, технологічні зміни та перспективи євроінтеграції. Проте вже здійснені кроки створюють необхідний фундамент для того, щоб система цивільного захисту України була здатна захищати громадян у найтяжчих випробуваннях, а держава – забезпечити організовану і справедливу повоєнну відбудову. Виваженість і поступовість підходу, спираючись на науково обґрунтований аналіз і національний досвід, дозволять надалі удосконалювати нормативно-правові механізми державного управління, уникаючи декларативності та популізму.

На практиці блоки нормативно-правового забезпечення стали визначальними для спроможності цивільного захисту реагувати на надзвичайні ситуації воєнного часу та готуватися до відбудови. Передусім йдеться про законодавство у сфері протимінної діяльності, адже масштаби мінного забруднення суттєво змінили саму структуру ризиків для цивільного населення і для держави. Закон України Про протимінну діяльність в Україні №2642-VIII, що діє з 2019 року, до 2022 року сприймався як спеціалізований акт для обмежених територій колишніх зон ООС, однак після початку повномасштабної агресії він фактично став одним із базових інструментів цивільного захисту у широкому значенні. Його норми регламентують організацію гуманітарного розмінування, створення національної системи протимінної діяльності, акредитацію операторів, стандарти підготовки персоналу, облік і маркування

небезпечних територій, а також взаємодію між державними структурами і недержавними операторами. Проблема полягає в тому, що первинна модель закону не враховувала мільйонів гектарів забруднених земель, руйнування логістики та необхідність паралельного проведення робіт з відновлення критичної інфраструктури. У 2022–2024 роках Кабінет Міністрів ухвалив низку підзаконних актів до цього закону, що деталізували координацію розмінування на рівні МВС, ДСНС, Міноборони і місцевої влади, запровадили більш жорсткі вимоги до сертифікації робіт та їх безпеки для цивільних, а також передбачили використання електронного обліку небезпечних ділянок через національні реєстри [195].

Саме завдяки підзаконному розвитку закону протимінна діяльність була інтегрована у функції цивільного захисту на рівні громад, які отримали нормативний обов’язок забезпечувати інформування населення, сприяти маркуванню небезпечних зон і координувати доступ операторів до територій. У цьому контексті вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління у сфері цивільного захисту має продовжуватися шляхом уточнення процедур визначення пріоритетів розмінування. На сьогодні в законодавстві відсутній єдиний юридично обов’язковий порядок ранжування територій за критичністю, що призводить до ситуативного ухвалення рішень, інколи під впливом донорів або локальних політичних запитів.

Законодавчо доцільно закріпити на рівні урядової постанови алгоритм пріоритизації, який обов’язково враховуватиме густоту населення, наявність об’єктів критичної інфраструктури, сільськогосподарську цінність земель та потреби відбудови, а також встановити вимогу публічного оприлюднення рішень про пріоритети через електронні платформи, щоб мінімізувати корупційні ризики й забезпечити суспільну довіру до процесу розмінування. Окремого законодавчого уточнення потребує статус добровільних і міжнародних операторів, які виконують гуманітарне розмінування, оскільки чинні норми недостатньо

точно визначають їх підзвітність органам державного управління у випадку інцидентів, порядок відшкодування шкоди та механізм страхування персоналу. Без таких змін протимінна діяльність у повоєнний період може залишитися фрагментованою, що знижує загальну стійкість цивільного захисту.

Важливим виміром нормативно-правового удосконалення системи цивільного захисту стала цифровізація, котра у 2022–2024 роках із додаткового інструменту перетворилася на один із головних каналів оповіщення, координації і документування надзвичайних ситуацій. Державні органи, реагуючи на системні ракетні та дронові удари, були змушені оперативно легалізувати використання сучасних цифрових каналів оповіщення поряд із традиційними сиренами. У березні 2024 року уряд вніс зміни до Положення про організацію оповіщення, офіційно визнавши можливість застосування мобільних додатків, SMS-розсилок, інтернет-платформ та інших електронних засобів для масового інформування населення про небезпеку [168].

Внаслідок вказаного система державного оповіщення інтегрувалася з мобільним застосунком Повітряна тривога, який від 2022 року став де-факто головним каналом інформування про загрози і забезпечив охоплення мільйонів людей, зокрема тих, хто не чує сирен або перебуває у приміщеннях [37]. Цифровізація охопила й системи зв’язку між підрозділами реагування. Проєкт переходу ДСНС на цифровий радіозв’язок стандарту DMR, розпочатий у 2021–2022 роках, уже дав ефект у вигляді стійкого захищеного зв’язку між оперативними групами, що особливо важливо при масових ударах і одночасній роботі багатьох служб [48].

Нормативна база тут також потребує розвитку, адже цифрові системи оповіщення й керування вимагають єдиних стандартів кіберзахисту, регламентів резервування каналів зв’язку та правової визначеності щодо доступу до телекомунікаційних даних. В умовах війни

державі доводиться використовувати технології Cell Broadcast та інші інструменти екстреного інформування через операторів мобільного зв’язку, але законодавчо не завжди чітко визначено межі такої взаємодії і відповідальність сторін при збоях чи кібератаках. Тому доцільно доповнити підзаконні акти щодо оповіщення окремим розділом про кіберстійкість системи оповіщення, встановити мінімальні технічні вимоги до захисту цифрових каналів, порядок тестування їх працездатності та механізм взаємного інформування органів державного управління й операторів зв’язку у разі інцидентів. Суттєвою інновацією стало також впровадження цифрових сервісів для населення в екосистемі Дія, зокрема інтерактивних карт укриттів та інформаційних модулів про дії при різних видах надзвичайних ситуацій, а з 2023 року й цифрового доступу до адрес Пунктів незламності як елементів гуманітарного реагування на блекаути та руйнування інфраструктури .

Не менш важливим для вдосконалення нормативно-правових механізмів державного управління у сфері цивільного захисту стає інституційне включення територіальних громад у ЄДСЦЗ, адже децентралізаційна реформа змінила карту керування на місцях, а війна оголила диспропорції між формальними повноваженнями громад і їх реальною спроможністю реагувати на надзвичайні події. Стара модель системи цивільного захисту була прив’язана до районної ланки, яка після реформи втратила значну частину повноважень, тоді як громади не встигли сформувати власні пожежно рятувальні та аварійні структури. Це призвело до ситуації, коли на значній частині територій відсутня ефективна місцева система реагування, а підрозділи ДСНС дислоковані далеко від окремих сіл чи малих міст, що створює критичні затримки часу прибуття на місце надзвичайної ситуації.

Закон №2394-IX від 09.07.2022, доповнив Закон України Про місцеве самоврядування нормами щодо обов’язкового створення в органах місцевого самоврядування посадових осіб або підрозділів з питань

цивільного захисту та формування місцевих сил реагування, включно з добровільними пожежними командами, комунальними аварійно рятувальними службами і добровольчими формуваннями цивільного захисту.

Ці норми є правильним кроком, однак нормативно-правовий механізм їх реалізації має слабкі місця. Закон не містить фінансових гарантій для громад, не визначає мінімальні стандарти забезпечення місцевих підрозділів технікою і персоналом, а також не встановлює єдиного порядку міжмуніципальної кооперації на випадок, коли окрема громада не здатна утримувати повноцінну службу. Унаслідок цього практична імплементація норм часто залежить від бюджетної спроможності громади та активності її керівництва. Для повоєнного періоду, коли значна частина місцевих бюджетів буде спрямована на відновлення, такі диспропорції можуть посилитися. Нормативно доцільно встановити державну субвенцію на формування місцевих пожежно рятувальних підрозділів у громадах прифронтових та деокупованих регіонів, а також внести зміни до Бюджетного кодексу, передбачивши окрему захищену статтю видатків місцевих бюджетів на цивільний захист. Паралельно слід кодифікувати порядок створення міжгромадських центрів цивільного захисту, які могли б обслуговувати декілька громад одночасно, і тим самим скоротити час реагування без надмірного фінансового навантаження на одну громаду.

Такі норми можна закріпити у новій постанові Кабінету Міністрів про стандарти місцевих ланок ЄДСЦЗ, з визначенням мінімальної чисельності персоналу, радіусу виїзду, нормативів часу прибуття та вимог до технічного оснащення. У поєднанні з чинними методичними рекомендаціями ДСНС це створить реальний нормативно-правовий механізм вирівнювання стандартів цивільного захисту по всій країні.

Нарешті, окремого розвитку потребує нормативно-правове забезпечення захисту критичної інфраструктури як частини цивільного

захисту та аспекту національної стійкості, адже у воєнний період удари по енергетиці, водопостачанню, транспортних вузлах, медичних і комунальних системах фактично є надзвичайними ситуаціями стратегічного масштабу. Прийняття у 2021 році Закону України Про критичну інфраструктуру №1882-IX стало правовою основою для формування національної системи категоризації і захисту критичних об'єктів, ведення їх реєстру та визначення відповідальних органів за безпеку і стійкість.

Після 2022 року Уряд розширив підзаконну базу цього закону, затвердив методики категоризації об'єктів, вимоги до планів їх захисту, а також елементи кіберзахисту і фізичної охорони. Водночас практика війни показала, що базовий закон не врахував особливостей масованих комбінованих ударів і тривалих блекаутів, коли елементи критичної інфраструктури стають одночасно об'єктом атаки та фактором виникнення вторинних надзвичайних ситуацій, наприклад пожеж, аварій на системах водоочищення чи нафтобазах. Українські дослідники підкреслюють, що в умовах воєнного стану загрози критичній інфраструктурі мають комплексний характер і вимагають інтегрованої системи керування ризиками, яка об'єднує цивільний захист, оборону, кібербезпеку і економічну політику. Тому для повоєнної відбудови доцільним є уточнення Закону Про критичну інфраструктуру у частині зв'язку з Кодексом цивільного захисту.

Потрібно законодавчо закріпити, що плани захисту критичних об'єктів є складовою планів реагування ЄДСЦЗ на надзвичайні ситуації, а їх розроблення і тестування має здійснюватися із залученням місцевих ланок цивільного захисту та сил оборони у форматі спільних навчань. Одночасно варто запровадити нормативно-правовий обов'язок для операторів критичної інфраструктури створювати резервні джерела енергії, запасів води, автономні комунікаційні канали на рівні, визначеному державою, а також формувати аварійні бригади, здатні швидко взаємодіяти

з ДСНС. Такий підхід відповідає національним дослідженням у сфері стійкості критичної інфраструктури, де наголошується на необхідності перетворити захист критичних об’єктів на системну частину державного управління у сфері цивільного захисту. З огляду на післявоєнні ризики, доцільно також закріпити у підзаконних актах вимогу відновлення критичної інфраструктури за принципом підвищеної стійкості, тобто з урахуванням можливості повторних атак, кліматичних і техногенних небезпек, і встановити проміжні стандарти надійності для відбудованих об’єктів. Такі стандарти потрібні, щоб інвестиції у відбудову не відтворювали довоєнні вразливості, а одразу підвищували безпековий рівень територій.

Узагальнюючи слід вказати, що подальше вдосконалення нормативно-правових механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в Україні має відбуватися через три взаємопов’язані вектори. Перший полягає у доведенні протимінної діяльності до рівня системного інструменту цивільної безпеки і відбудови, включно з нормативним ранжуванням територій, прозорістю рішень та уточненням статусу операторів. Другий пов’язаний із закріпленням цифрового виміру цивільного захисту як юридично врегульованої, кіберстійкої і стандартизованої системи оповіщення та керування реагуванням, що охоплює і населення, і всі рівні суб’єктів ЄДСЦЗ. Третій вектор стосується завершення інституційної інтеграції громад у цивільний захист через фінансові гарантії, стандарти місцевих ланок і міжгромадську кооперацію, а також встановлення прямих правових зв’язків між захистом критичної інфраструктури й механізмами надзвичайного реагування. Реалізація цих напрямів дасть змогу стабілізувати правове поле в умовах затяжної війни та забезпечити керований перехід до повоєнної відбудови, у межах якого цивільний захист виступатиме не допоміжною, а системоутворювальною складовою державної політики стійкості.

5.3. Впровадження моделей стратегічного планування в державному управлінні в контексті європейської системи цивільного захисту.

Наприкінці другого десятиліття XXI століття країни Європи зіткнулися з безпрецедентним комплексом загроз у сфері цивільного захисту, що висуває підвищені вимоги до стратегічного планування у цій сфері. Зростаюча частота і складність надзвичайних ситуацій – від рекордних лісових пожеж, спричинених аномальною спекою, і транскордонних повеней до «гібридних» криз, які поєднують технологічні аварії з геополітичними потрясіннями, актуалізує необхідність активного довгострокового планування та модернізації систем державного управління у цій сфері.

За даними Об’єднаного дослідницького центру Європейської Комісії, нині ідентифіковано 47 різновидів природних і техногенних загроз, здатних одночасно поставити під удар населення, інфраструктуру та стабільність державно-управлінських систем країн Союзу. Накладання цих чинників, від змін клімату і демографічного тиску до воєнно-терористичних ризиків, породжує «комбіновані» надзвичайні ситуації, з якими не в змозі самотужки впоратися жодна окрема держава. Це зумовлює перехід від реактивних заходів до стратегічного планування на засадах упередження і підвищення стійкості, особливо в контексті європейської інтегрованої системи цивільного захисту.

Європейська система цивільного захисту сформувалася як узгоджена багаторівнева архітектура керування, що поєднує національні інститути держав-членів із наднаціональними координаційними механізмами. Її нормативну основу закріплено в установчих договорах та спільних рішеннях ЄС: зокрема, стаття 196 Договору про функціонування ЄС визначає підтримку та доповнення національних зусиль у сфері

запобігання і реагування на катастрофи, а Рішення №1313/2013/ЄС окреслює повноваження та інструменти Союзу у цивільному захисті.

Ключовим елементом інтеграції став запуск у 2001 році Механізму цивільного захисту Європейського Союзу, який надав інституційні рамки для тісної співпраці країн-членів у запобіганні надзвичайним ситуаціям, готовності та реагуванні на них [20]. Цей механізм, створений на засадах принципу солідарності ЄС, виконує роль каталізатора професіоналізації та уніфікації стандартів, забезпечуючи швидке залучення спільних ресурсів під час надзвичайних ситуацій транскордонного характеру. Водночас він поважає принцип субсидіарності, залишаючи основну відповідальність за захист населення на національних органах державного управління, але підкріплює їхню діяльність узгодженими планами та координацією на рівні Європейського Союзу.

Центральну координаційну функцію в європейській моделі стратегічного планування виконує Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації, що діє при Європейській Комісії. Цей центр працює у цілодобовому режимі, відстежуючи розвиток надзвичайних подій у світі та забезпечуючи оперативну взаємодію між країнами в разі кризи. Через єдиний пункт зв’язку – ERCC – постраждала держава може негайно подати запит про допомогу, після чого ресурси інших країн-учасниць швидко мобілізуються для спільного реагування. Такий підхід дозволяє уникнути втрат часу на двосторонні переговори та дублювання зусиль, натомість вибудовуючи чітку багатосторонню структуру ухвалення рішень у надзвичайній ситуації.

Спільне планування операцій через ERCC сприяє раціональному розподілу спеціалізованих команд і техніки (пожежних авіаційних модулів, рятувальних підрозділів, медичних бригад тощо), які можуть бути розгорнуті у найкоротший термін як у межах Європи, так і за її межами [249]. Скоординованість дій, підкріплена єдиними стандартами взаємодії,

підвищує ефективність реагування та забезпечує адресність допомоги відповідно до актуальних потреб постраждалого населення.

Моделі стратегічного планування в державному управлінні у сфері цивільного захисту в європейському контексті ґрунтуються на принципах всеосяжності, наукової обґрунтованості та міжсекторальної взаємодії. У 2023 році Європейська Комісія представила так звану Стратегію «Союз стійкості та готовності» (Preparedness Union Strategy), що окреслила інтегровану концепцію підготовки до криз майбутнього. Її головними засадами стали: всеохопний підхід «усіх небезпек», який вимагає планувати готовність до будь-яких типів загроз (природних, техногенних, біологічних чи гібридних) на основі єдиних підходів.

Підхід «цілого суспільства», за якого до планування залучаються всі сектори та громадськість, аби формувати культуру стійкості, що передбачає тісну координацію зусиль різних відомств і рівнів влади задля комплексного реагування. Зокрема, на рівні ЄС заплановано регулярне проведення міждержавних оглядових оцінок ризиків та розроблення спільних сценаріїв загроз, створення пан'європейської системи ситуаційного спостереження та прогнозування, удосконалення раннього попередження, а також запровадження мінімальних вимог до готовності органів державного управління і критичних служб у державах-членах [125]. Таким чином, стратегічне планування у державному управлінні набуває активного характеру: воно не обмежується реагуванням на вже здійснені загрози, а фокусується на їхньому передбаченні, запобіганні та підготовці до потенційних кризових сценаріїв.

Національні системи державного управління у сфері цивільного захисту в країнах ЄС історично сформувалися в різних організаційних формах, що вплинуло і на їх моделі стратегічного планування. Досвід трьох провідних держав – Франції, Німеччини та Швеції – часто наводять для ілюстрації різних підходів до інституційної організації цієї сфери.

Франція має висококонцентровану, централізовану модель планування: державне управління у сфері цивільного захисту здійснюється переважно через Міністерство внутрішніх справ (зокрема Генеральну дирекцію цивільної безпеки і управління кризами), яка виробляє єдину стратегію, бюджетні пріоритети та нормативні доктрини для всієї країни. Така централізація забезпечує швидкість ухвалення рішень і уніфікованість інформаційних потоків під час надзвичайних ситуацій, що підвищує оперативність реагування.

На противагу, у Федеративній Республіці Німеччина діє децентралізована, федеральна модель стратегічного планування: основна відповідальність за реагування покладена на федеральні землі та місцеві органи державного управління, які мають власні служби пожежної охорони і рятувальні підрозділи, тоді як центральний федеральний орган (Відомство з питань цивільного захисту та допомоги при катастрофах – BBK) виконує стратегічні функції планування, методичного керівництва та координації між землями. Перевагою німецької моделі є широка залученість добровольців і місцевих громад до системи цивільного захисту, що забезпечує потужну базу сил і засобів на місцях, однак під час масштабних криз така розподіленість може спричиняти втрати часу на міжрегіональне узгодження дій.

Швеція представляє третій, мережевий підхід: там вибудувана «гібридна» система державного управління, у якій центральна Агентція з надзвичайних ситуацій (MSB) відповідає за розроблення національних стратегій, навчання та координацію, але практична реалізація заходів покладається на органи самоврядування громад і регіонів. Такий підхід сприяє активному обміну інформацією, залученню місцевих знань та гнучкості у врахуванні специфіки кожного регіону, проте висвітлив проблему нерівномірності спроможностей: віддалені малонаселені райони можуть відчувати дефіцит ресурсів і потребувати додаткової підтримки від центру [105].

Таблиця 5.1

Моделі стратегічного планування в державному управлінні системою цивільного захисту

Модель стратегічного планування	**Країна / рівень реалізації**	**Ключова управлінська логіка**	**Основні інституції**	**Переваги моделі**	**Потенційні обмеження**
Наднаціональна координаційна модель ЄС	Європейський Союз	Поєднання національної відповідальності держав із координаційною, ресурсною та методичною підтримкою ЄС	Механізм цивільного захисту ЄС, Європейська Комісія, ERCC	Забезпечує солідарність, швидку мобілізацію допомоги, спільне планування, обмін ресурсами та стандартизацію реагування	Не замінює національні системи, а лише доповнює їх, тому ефективність залежить від готовності держав до координації
Централізована модель	Франція	Стратегічне планування зосереджується на центральному рівні, що забезпечує єдину управлінську	Міністерство внутрішніх справ, Генеральна дирекція цивільної безпеки і управління	Висока оперативність, єдині стандарти, чітке підпорядкування, швидка концентрація ресурсів	Може недостатньо враховувати регіональну специфіку та потреби місцевих громад

		вертикаль і швидке ухвалення рішень	кризами		
Федеральн о-децентралі зована модель	Німеччина	Основна відповідальні сть покладається на землі та місцеві органи, а федеральний рівень виконує координаційн і й методичні функції	Федеральне відомство з питань цивільного захисту та допомоги при катастрофах , органи земель, місцеві служби	Висока роль громад, добровольців і регіональних структур, гнучкість реагування на місцевому рівні	Під час масштабних криз можливі складнощі з міжрегіонал ьним узгодженн ям і швидкою централізаці єю рішень
Мережева модель	Швеція	Стратегічне планування здійснюється через взаємодію центрального агентства, регіонів, муніципаліте тів і громад	Агентство з надзвичайни х ситуацій MSB, регіональні та муніципальн і органи	Гнучкість, залучення місцевого досвіду, розвиток культури стійкості, горизонтальна координація	Можлива нерівномірн ість ресурсів між регіонами, особливо у віддалених або малонаселен их територіях
Інтегрован	Сучасна	Перехід від	Європейська	Охоплює	Потребує

а модель готовності та стійкості	політика ЄС	реагування на надзвичайні ситуації до прогнозування, запобігання, сценарного планування та управління ризиками	Комісія, національні уряди, критичні служби, системи раннього попередження	природні, техногенні, біологічні та гібридні загрози; формує культуру готовності всього суспільства	високого рівня цифровізації, міжвідомчої взаємодії, сталого фінансування та політичної узгодженості

Узагальнено автором на основі відкритих джерел інформації

Незважаючи на відмінності, всі три моделі стратегічного планування еволюціонували в напрямі професіоналізації та стандартизації під впливом загально-європейських процесів інтеграції державного управління у сфері цивільного захисту. Єдиний Механізм цивільного захисту ЄС створив рамки, в яких різні національні системи отримали можливість взаємодіяти за узгодженими процедурами та обмінюватися кращими практиками, зберігаючи при цьому власні організаційні особливості. Це дозволяє імплементувати стратегічні плани державного управління у сфері цивільного захисту на міждержавному рівні без уніфікації всіх структур, досягаючи балансу між загальною координацією і гнучкістю у кожній окремій країні.

Впровадження моделей стратегічного планування в державному управлінні в європейській системі цивільного захисту спирається на поєднання єдиних нормативних вимог та адаптивності до національного контексту. На наднаціональному рівні поступово вибудувано комплекс

правових актів і рекомендацій, що спрямовують країни ЄС до розроблення узгоджених стратегій і програм у сфері цивільної безпеки. Зокрема, Рішення №1313/2013/ЄС (із наступними змінами) зобов'язує держави-учасниці проводити регулярну оцінку ризиків та спроможностей, розробляти національні плани керування ризиками та звітувати про них в рамках єдиної європейської системи обміну інформацією. Вимоги щодо всеосяжних стратегій зниження ризиків стихійних лих також гармонізовано із глобальними цілями Сендайської рамкової програми ООН, яку підтримують європейські країни.

Додатковий стратегічний вектор становить ухвалення новітніх директив ЄС у суміжних галузях безпеки, зокрема щодо стійкості критично важливих суб'єктів (CER-директива 2022/2557) та кібербезпеки (NIS2), які зобов'язують держави розробляти секторальні плани забезпечення безперервності послуг і протидії кібератакам. Таким чином, на європейському рівні сформовано нормативно-правові передумови для того, щоб стратегічне планування державного управління у сфері цивільного захисту було інтегрованим з іншими напрямами національної безпеки і відповідало єдиним підходам «усіх небезпек» [215].

Країни-члени, у свою чергу, імплементують ці вимоги через ухвалення власних стратегій та програм. Наприклад, у більшості держав ЄС затверджено національні стратегії керування надзвичайними ситуаціями чи цивільного захисту, що синхронізовані зі спільними цілями Європейського Союзу. Так, нещодавно прийнята Національна стратегія цивільного захисту Іспанії на 2024–2030 роки визначає пріоритети зміцнення стійкості громад та розвитку оперативних спроможностей у руслі рекомендацій ЄС щодо оцінки ризиків, підготовки населення і міжрегіональної солідарності. Подібним чином інші країни адаптують європейські моделі планування до своїх умов, зберігаючи інституційну самобутність, але досягаючи сумісності у головних параметрах

стратегічного планування – термінології, критеріїв оцінки ризиків, принципів реагування та відновлення.

Фінансово-економічний аспект є невід'ємною складовою впровадження моделей стратегічного планування в державному управлінні у сфері цивільної безпеки. Європейський Союз створив спеціальні механізми солідарного фінансування, які стимулюють держави до інвестування в превентивні заходи та підвищення готовності. З 2002 року функціонує Фонд солідарності ЄС, покликаний надавати екстрену фінансову підтримку країнам, що постраждали від катастроф, – його наявність дозволяє планувати відновлювальні заходи одразу на загально-європейському рівні, знаючи про можливість швидкої матеріальної допомоги. Окрім того, у багаторічних фінансових перспективах ЄС значні ресурси скеровуються на підвищення стійкості через структурні фонди і програми регіонального розвитку: держави можуть закладати у свої стратегічні плани проєкти з укріплення інфраструктури, систем раннього оповіщення, підготовки персоналу, співфінансовані за рахунок коштів ЄС. Такий підхід вирівнює спроможності менш економічно потужних країн і забезпечує загальний мінімальний стандарт захищеності на всьому просторі Союзу [68].

Комплексне бюджетне планування на рівні ЄС дозволяє поєднати цілі державного управління у сфері цивільного захисту з ширшими цілями сталого розвитку та кліматичної адаптації. Наприклад, у рамках фондів React-EU та RescEU виділяються цільові ресурси на створення резервів обладнання (протипожежних літаків, мобільних госпіталів, насосних станцій високої потужності тощо) у спільному розпорядженні, що закладається в європейські плани реагування на випадок масштабних одночасних криз. Включення фінансового компонента у стратегічне планування в державному управлінні підсилює реалізм та практичність планів. Кожна запланована ініціатива підкріплена визначеним джерелом

фінансування, графіком та індикаторами виконання, що полегшує моніторинг і коригування стратегій у разі потреби.

Важливою рисою сучасних моделей стратегічного планування в державному управлінні є цифрова трансформація процесів оцінки ризиків, ухвалення рішень та взаємодії суб'єктів цивільного захисту. У європейській системі цивільного захисту впроваджено низку передових цифрових платформ і сервісів, які стали невід'ємним інструментом стратегічного менеджменту в надзвичайних ситуаціях. Насамперед слід відзначити службу космічного моніторингу Copernicus EMS, що надає оперативні супутникові дані та карти районів лиха для потреб цивільного захисту. Цей сервіс забезпечує керівників і планувальників точними геопросторовими даними про масштаби стихійного лиха чи іншої надзвичайної події, що дає змогу науково обґрунтовано визначати пріоритети реагування та планувати розгортання ресурсів на постраждалих територіях.

Паралельно функціонує єдина електронна система обміну інформацією CECIS, через яку національні центри керування обмінюються повідомленнями про надзвичайні ситуації, запитами допомоги та пропозиціями ресурсів у режимі реального часу. Завдяки CECIS та сумісним національним платформам (ситуаційним центрам) досягнуто фактично безперервний інформаційний потік між країнами та органами ЄС, що підвищило швидкість реагування і узгодженість дій при масштабних кризах. Дані великих обсягів (Big Data) і прогнозна аналітика дедалі активніше використовуються на етапі стратегічного планування. Реконструкція потенційних сценаріїв (повеней, землетрусів, пандемій) здійснюється з використанням історичних даних і штучного інтелекту, що дозволяє урядам завчасно оцінити вразливість територій та підготувати план резервування необхідних сил і засобів. При цьому цифровізація висуває і нові виклики, які враховуються у моделях стратегічних планів:

зокрема, зростає увага до кібербезпеки систем управління та зв'язку, адже впровадження ІКТ-технологій породжує нові кіберризики [23].

Документально зафіксовано, що кібератаки здатні спричинити зрив роботи критичних служб під час кризи, тому моделі стратегічних планів тепер включають заходи з кіберстійкості – резервування каналів зв'язку, захист баз даних, навчання персоналу кібергігієні тощо. Таким чином, цифрова трансформація інтегрована у стратегічне планування як двоєдиний фактор: з одного боку, вона надає нові інструменти для ефективнішого керування ризиками і реагування (через дані, зв'язок, автоматизацію), з іншого – вимагає врахування та нейтралізації пов'язаних з нею загроз.

Невід'ємним компонентом стратегічних планів в державному управлінні у сфері цивільного захисту є система навчань, тренувань і післякризового аналізу, яка слугує механізмом коригування та вдосконалення планів. Європейська практика напрацювала цикл «Plans – Do – Check – Act» у сфері цивільного захисту. Прийняті стратегії й плани регулярно перевіряються на практиці через міжнародні навчання і симуляційні вправи, за результатами яких здійснюється перегляд і оновлення планів. У рамках Механізму цивільного захисту щорічно проводяться спільні командно-штабні навчання, польові тренування та обмін експертами, що дозволяє тестувати взаємодію сил різних країн та виявляти прогалини у готовності.

Важливо, що отримані уроки інституціоналізуються: на базі Європейської комісії створено спеціальну Мережу знань державного управління у сфері цивільного захисту, яка акумулює найкращі практики, забезпечує платформу для досліджень і навчання фахівців та рекомендує зміни до стратегічних документів з урахуванням нових викликів. Держави-члени також зобов'язані запровадити у себе механізми внутрішнього аудиту державного управління у сфері цивільного захисту – проводити після завершення реальних надзвичайних ситуацій ретельний аналіз дій,

оцінювати ефективність виконання планів і надавати звіти до органів ЄС. Дослідження показують, що країни, які систематично впроваджують післякризові огляди та інвестують у безперервну підготовку персоналу, досягають вищих показників оперативної готовності та швидше сертифікують свої національні оперативні модулі за стандартами ЄС [69].

Це підкреслює вирішальне значення навчально-методичного контуру для успішної реалізації стратегічного планування. Зрештою формується культура безперервного поліпшення, за якої кожна надзвичайна ситуація розглядається як урок для оновлення стратегічних планів, а не лише як екзамен на наявність планів.

Європейський досвід впровадження моделей стратегічного планування у державному управлінні у сфері цивільного захисту свідчить про ефективність поєднання зусиль на різних рівнях керування та про важливість гнучкості моделей. Подвійна стратегія розвитку, що виокремлюється аналітиками, передбачає одночасне зміцнення спільних наднаціональних інструментів і проведення адаптивних реформ на національному рівні.

Перший компонент моделей стратегічних планів – посилення загальноєвропейських спроможностей. Він включає розширення резервів rescEU, активне спільне закуповування рятувальних ресурсів, удосконалення механізмів координації та інформаційних систем.

Другий – модернізація національних систем державного управління – орієнтований на впровадження принципів «довіри за дизайном», відкритої міжвідомчої взаємодії та інклюзивності, тобто залучення громадськості до підготовки та реагування.

Саме поєднання цих двох напрямів планування забезпечує синергію: загальний «парасольковий» механізм ЄС гарантує підстрахування у випадку масштабних катастроф, тоді як стійкість кожної окремої країни зміцнюється через внутрішні реформи, децентралізацію, підзвітність та партнерство з суспільством. В результаті формується європейська система

цивільного захисту, що є не просто сукупністю національних служб, а справді інтегрованою мережею, здатною спільно планувати, попереджати та реагувати на загрози будь-якого характеру.

Впровадження моделей стратегічних планів у цьому контексті означає перехід до нової державно-управлінської парадигми, де пріоритетами є превентивність, адаптивність і спільна відповідальність. Європейський Союз, підтримуючи держави-члени у цих трансформаціях, фактично задає стандарти сучасного державного управління у сфері цивільного захисту, ґрунтованого на науці, широкій кооперації та довгостроковому баченні [206]. Такий академічно і практично обґрунтований підхід уже продемонстрував здатність підвищувати ефективність захисту населення від катастроф та буде надалі поглиблюватися в міру появи нових викликів і розширення європейського безпекового простору.

Європейська практика стратегічного планування в державному управлінні у сфері цивільного захисту демонструє перехід від фрагментарних оперативно-тактичних документів до інтегрованих довгострокових стратегій, що поєднують правове, інституційне, фінансове та технологічне виміри керування ризиками. У центрі цієї трансформації перебуває ризик-орієнтована логіка, яка вимагає розгортання систем регулярної ідентифікації небезпек, розрахунку ймовірностей, реконструкції наслідків і визначення «вузьких місць» стійкості критично важливих послуг [82]. На національному рівні держави створюють багаторічні плани на основі періодичних оцінок загроз, де профілі ризику територій лягають в основу портфелів інвестицій у запобігання та готовність. На наднаціональному рівні формується спільний простір сумісності методик і даних, що дозволяє узгоджувати сценарії, порівнювати спроможності і корегувати стратегічні пріоритети з урахуванням транснаціонального характеру значної частини небезпек.

Моделі стратегічних планів в державному управлінні у сфері цивільного захисту, що застосовуються у європейському контексті, вирізняє посилений акцент на безперервному циклі корекції планів, який поєднує етапи прогнозу, запобігання, готовності, реагування та відновлення у єдину систему державно-управлінських рішень. Документи довготривалого горизонту корегуються через щорічні або дворічні операційні плани, а їхня корекція відбувається на підставі навчань, аудиту інцидентів і післядійового аналізу. У цьому підході стратегічний рівень не відривається від практики, оскільки кожне реальне лихо стає підставою для перегляду припущень, перегрупування ресурсів і зміни індикаторів ефективності [235]. Розвинена система зворотного зв'язку має інституційну форму мереж знань, науково-експертних рад та постійних міжвідомчих груп, які конвертують досвід реагування у корекцію норм і методичних документів.

Одним з опорних елементів упровадження моделей стратегічного планування в державному управлінні в Європі є уніфікація підходів до обліку і звітності щодо ризиків, спроможностей і результатів. На рівні Європейського Союзу встановлено вимоги до регулярного подання національних звітів про оцінку ризиків та готовності, що мають містити опис небезпек, карти вразливості, перелік критичних функцій і програми їх укріплення. Такий формат створює підґрунтя для порівнянності даних між державами і дозволяє концентрувати наднаціональні ресурси там, де ризикове навантаження є структурно вищим, а інституційна стійкість недостатньою [223].

Суттєве місце у впровадженні моделей стратегічних планів в державному управлінні у сфері цивільного захисту посідає забезпечення сумісності організаційних структур і процедур, адже стратегічні рішення мають реалізовуватися різними інституційними акторами без втрати темпу і якості. Європейські держави закріплюють чіткий розподіл ролей між центральним стратегічним рівнем, регіональними центрами та місцевими

адміністраціями, формують мінімальні кадрові і технічні стандарти для органів державного управління у сфері цивільного захисту, встановлюють кваліфікаційні вимоги до керівників операцій і фахівців планування.

У рамках єдиного підходу до підготовки персоналу функціонує розгалужена система навчання і сертифікації, у якій тренувальні модулі відображають стратегічні сценарії ризиків і підсилюють здатність підрозділів працювати за узгодженими доктринами та планами. Це дозволяє перетворити загальні засади на практично застосовні процедури без втрати гнучкості, що особливо важливо для криз з одночасною реалізацією декількох небезпек.

Фінансове планування є стрижневим інструментом реалізації стратегічних планів, адже саме бюджетні механізми перетворюють ідентифіковані ризики на запобіжні проєкти і структурні програми підвищення стійкості. У європейській практиці сформовано кілька рівнів фінансування, де національні бюджети доповнюються фондами Союзу, а інвестиційні рішення мають довгострокову логіку зменшення очікуваного збитку та скорочення часу відновлення критичних послуг. Органи державного управління вбудовують у програмно-цільові документи індикатори результату, що безпосередньо пов’язують видатки з показниками зниження ризику, і застосовують незалежний аудит до великих інфраструктурних та організаційних ініціатив у сфері цивільного захисту. Наднаціональні інструменти солідарності та резервні потужності забезпечують можливість швидкого підкріплення національних спроможностей у разі масштабних або тривалих катастроф, що включається у стратегічні плани як гарантований зовнішній контур підтримки.

Невіддільною складовою сучасних моделей стратегічних планів в державному управлінні є інтеграція політик цивільного захисту з політиками безперервності критично важливих послуг, кіберстійкості, охорони здоров’я та адаптації до зміни клімату. Європейська нормативно-

правова еволюція останніх років закріпила вимоги до операторів життєво важливих функцій щодо оцінки ризиків, планування безперервності, резервування ресурсів і звітності про інциденти.

Зазначене зумовило зближення органів державного управління у сфері цивільного захисту з корпоративними системами безпеки, де узгоджені стандарти і терміни дозволяють забезпечити безшовну взаємодію у кризових умовах. Зміцнення міжсекторальних зв'язків з охороною здоров'я, транспортом, енергетикою і зв'язком знайшло відображення у спільних сценарних навчаннях, змішаних ситуаційних центрах і національних програмах підвищення стійкості ланцюгів постачання, що зменшують системну вразливість під час пікових навантажень.

Високий рівень зрілості стратегічного планування вимагає модернізації систем комунікації ризиків і залучення населення до підготовки та реагування. Європейські держави формують стандарти прозорої комунікації, що передбачають пояснення наукових засад оцінки небезпек, чесне інформування про невизначеність і залучення громадян до рішень, які впливають на їхню безпеку та спосіб життя. Інформаційні кампанії, громадські тренування, освітні модулі у школах і вищих навчальних закладах, локальні волонтерські мережі і програми громадської самодопомоги включаються до стратегій як незалежні напрями, які підвищують готовність суспільства витримувати тривалі кризи. Така практика підсилює легітимність заходів і сприяє кращій дисципліні виконання рекомендацій під час надзвичайних подій.

Суттєвим методологічним кроком повинна стати уніфікація підходів до картографування ризиків і територіального планування, що забезпечує відповідність просторового розвитку цілям безпеки. Європейські стратегії передбачають створення відкритих карт загроз і вразливості із прив'язкою до планів землекористування, будівельних норм і регламентів щодо захисних споруд та природоохоронних зон. Інтеграція геоінформаційних

систем з даними про критичні об’єкти, маршрути евакуації, пункти безпечного укриття та доступність комунальних послуг для вразливих груп дозволяє керівникам на місцях ухвалювати рішення на підставі повної картини ресурсів і бар’єрів. Просторовий вимір стратегічного планування значно скорочує час на координацію під час інциденту і полегшує післядійове відновлення.

Важливим компонентом упровадження моделей стратегічних планів в державному управлінні у сфері цивільного захисту є стандартізація технічних і операційних спроможностей, що створює можливість швидкого взаємного посилення між державами. У межах європейських підходів країни сертифікують свої рятувальні модулі за єдиними критеріями, відпрацьовують протоколи зв’язку, логістики і медичної допомоги, забезпечують мовну і процедурну сумісність команд. Це дозволяє оперативно формувати змішані групи, розміщувати їх у країні, що постраждала, і керувати ними за спільними планами. Стандартність оснащення, навчання і державно-управлінських процедур підсилює довіру між партнерами, скорочує час інтеграції і підвищує загальну ефективність спільного реагування.

Європейська система впровадження моделей стратегічних планів передбачає також розвиток резервів на рівні Європейського Союзу, які покривають найдефіцитніші потужності і є доступними за узгодженими правилами. Резервні авіаційні та наземні підрозділи для боротьби з лісовими пожежами, мобільні госпіталі, системи очищення води, модулі високо-продуктивної відкачки, польові логістичні вузли і тимчасові центри розміщення – усе це включається в загально-європейське планування як спільний інструмент зменшення часової прогалини між першим ударом і нарощуванням національних сил. Наявність таких резервів дисциплінує національні органи державного управління щодо виконання мінімальних стандартів і мотивує до інвестицій у власні спроможності, оскільки спільні

ресурси розподіляються пріоритетно туди, де наявні чіткі плани інтеграції і забезпечено відповідність вимогам.

Сучасні стратегії повинні активніше враховувати динаміку кліматичних змін, урбанізаційних процесів і технологічних інновацій, що постійно змінюють профіль ризиків. У відповідь держави формують адаптаційні програми, які охоплюють зменшення пожежної небезпеки у лісових масивах, протипаводкові інвестиції у басейновому підході, термомодернізацію соціальної інфраструктури, підвищення стійкості електричних мереж до екстремальних погодних явищ і створення надлишковості каналів зв’язку.

Планування враховує і зростання ролі цифрових платформ у повсякденному житті, що зумовлює включення заходів із кіберзахисту систем керування кризами, резервування даних і відпрацювання сценаріїв відновлення після кібератак. Кожний з цих напрямів має переводитися у конкретні проєкти, строки, бюджети і показники, які підлягають державно-управлінському контролю.

Упровадження моделей стратегічних планів повинно спиратися на культуру безперервного навчання, взаємоперевірки і професіоналізації державно-управлінських кадрів. Розбудова навчально-методичної інфраструктури має включати національні школи цивільного захисту, регіональні полігони, центри реконструкції сценаріїв і відкриті платформи для обміну знаннями між дослідниками і практиками. У межах загальноєвропейських програм країни обмінюються викладачами, тренерами і методичними матеріалами, що створює відтворюваний стандарт компетентності і полегшує спільні операції. Вимога підтримувати сертифікацію і проходити регулярні тренування підвищує дисципліну виконання стратегій і формує кадровий резерв для реагування на масштабні інциденти.

Європейський досвід доводить, що стратегічне планування в державному управлінні у сфері цивільного захисту досягає мети тоді, коли

воно набуває рис програм керування змінами, а не лише набору регламентів. Ідеться про цілеспрямовану трансформацію інституційної поведінки, фінансових пріоритетів, технологічних практик і суспільних очікувань, що повинно відбуватися впродовж років і потребує політичної сталісті та міжпартійного консенсусу. На цьому ґрунті загально-європейська рамка виконує роль стабілізуючого чинника, що надає державам орієнтири, механізми взаємодопомоги і доступ до спільних ресурсів, водночас зберігаючи право кожної країни на власну інституційну архітектуру. У результаті формується система, у якій спільні принципи поєднуються з гнучкістю, а стандартизація не нівелює місцеві інновації, а навпаки спонукає до них у межах узгоджених цілей і показників.

Перспектива подальшого розвитку моделей стратегічних планів в державному управлінні у Європі пов’язана з поглибленням інтеграції баз даних і розбудовою спільних інструментів прогнозування, що поєднають інформацію про природні, техногенні та біологічні загрози в єдиній платформі ситуаційного усвідомлення. Це відкриває шлях для використання нових аналітичних методів, зокрема машинного навчання і агентної реконструкції, для оцінки каскадних ефектів і тестування політик на віртуальних макетах територій. Для керування цими складними рішеннями органи державного управління повинні посилювати інституційну спроможність аналітичних підрозділів і формувати етичні рамки використання даних, щоб балансувати між ефективністю, приватністю і прозорістю. На стратегічному рівні це означає подальший рух до науково обґрунтованого, технологічно підтриманого і соціально легітимного керування ризиками, що є логічним продовженням уже закладених у Європі моделей.

У підсумку, впровадження моделей стратегічного планування в державному управлінні в контексті європейської системи цивільного захисту постає як цілісний процес, де правові норми, інституційна сумісність, фінансові інструменти, технологічні рішення і суспільна

підтримка зводяться у єдину архітектуру стійкості. Україні варто визнати, що результативність досягається за умов наявності прозорих цілей, узгоджених методів вимірювання, адаптивного менеджменту і постійного навчання. Коли всі ці компоненти взаємодіють у спільному плані, система цивільного захисту здатна буде відповідати на виклики та діяти на випередження зменшуючи загрози.

Висновки до п'ятого розділу

1. Встановлено, що повномасштабне збройне вторгнення стало не лише екстремальним випробуванням для системи цивільного захисту України, а й чинником прискореної інституційної трансформації державного управління у цій сфері. Переведення Єдиної державної системи цивільного захисту у режим функціонування в умовах воєнного стану, активація планів цивільного захисту на особливий період, масове розгортання евакуаційних заходів, залучення залізничного, автомобільного, волонтерського й гуманітарного ресурсів продемонстрували здатність системи діяти в умовах надзвичайної складності та дефіциту часу. Водночас досвід перших місяців війни виявив обмеженість нормативної, організаційної та ресурсної моделі, сформованої переважно для надзвичайних ситуацій мирного часу, і довів необхідність правового закріплення цивільного захисту як безперервної функції держави в особливий період. Саме тому воєнний досвід став джерелом не ситуативних управлінських рішень, а системного оновлення підходів до координації, евакуації, захисту населення, взаємодії з громадами, цифрового інформування та інтеграції цивільного захисту в ширшу архітектуру національної стійкості.

2. Доведено, що одним із ключових результатів воєнного періоду стало нормативно-правове розширення змісту цивільного захисту,

унаслідок чого ця сфера була остаточно виведена за межі традиційної логіки реагування на природні й техногенні надзвичайні ситуації. Законодавчі зміни 2022 року закріпили функціонування цивільного захисту в особливий період, уточнили повноваження суб'єктів забезпечення цивільного захисту, розширили коло учасників системи за рахунок підприємств, установ, громадських організацій і волонтерських структур, а також інтегрували норми міжнародного гуманітарного права у національну систему цивільного захисту. Особливе значення має правове врегулювання маркування об'єктів, транспорту і персоналу, що підпадають під захист міжнародного гуманітарного права, оскільки це наближає українську практику до вимог Женевських конвенцій та посилює гуманітарний вимір державного управління в умовах війни. У такий спосіб цивільний захист набув виразного правового, гуманітарного та безпекового значення як механізм збереження життя, здоров'я, майна, довкілля, культурних цінностей і базових умов життєдіяльності населення під час збройного конфлікту.

3. Обґрунтовано, що практичний досвід війни зумовив необхідність переходу від фрагментарного реагування до стратегічного аудиту й довгострокового планування розвитку системи цивільного захисту. Проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту, ініційоване на рівні РНБО і Президента України, засвідчило прагнення держави не лише усунути поточні слабкі місця, а й переосмислити структуру, ресурси, функції та спроможності ключових суб'єктів безпеки з урахуванням уроків повномасштабної війни. Такий огляд має значення не тільки як аналітичний інструмент, а як механізм формування нової стратегії цивільного захисту, яка повинна поєднати воєнний досвід, потреби повоєнної відбудови та євроінтеграційні зобов'язання України. Отже, стратегічний рівень державного управління у сфері цивільного захисту має перейти від періодичного реагування на окремі надзвичайні ситуації до постійного циклу оцінювання спроможностей, оновлення політик,

коригування законодавства, розбудови резервів і впровадження вимірюваних індикаторів стійкості.

4. Встановлено, що однією з найважливіших сфер практичного впровадження воєнного досвіду стала політика захисту населення від обстрілів, насамперед через ревізію, модернізацію і розширення фонду захисних споруд. Масові обстеження укриттів, вилучення непридатних об’єктів з електронних карт, запровадження вимог щодо цілодобового доступу, створення онлайн-мап, чат-ботів, гарячих ліній і цифрових каналів зворотного зв’язку засвідчили перехід від формального обліку укриттів до більш прозорої, публічно контрольованої та орієнтованої на потреби населення моделі управління. Водночас закріплення за органами місцевого самоврядування обов’язків щодо обліку, утримання, модернізації та контролю захисних споруд означає, що укриття стали не допоміжним об’єктом інфраструктури, а одним із ключових показників спроможності громади у сфері цивільного захисту. Подальший розвиток цього напряму має передбачати поєднання державного фінансування, місцевої відповідальності, незалежного аудиту, цифрового моніторингу, інклюзивності, будівельних стандартів подвійного призначення та довгострокового планування мережі укриттів у межах просторового розвитку громад.

5. Доведено, що цифровізація стала одним із головних інструментів адаптації державного управління у сфері цивільного захисту до умов воєнного часу. Використання мобільних застосунків оповіщення, інтерактивних карт укриттів, електронних сервісів «Дії», цифрового інформування про «Пункти незламності», місцевих платформ комунікації, чат-ботів, систем зворотного зв’язку і цифрових рішень для міжмуніципальної взаємодії дозволило суттєво підвищити швидкість доведення інформації до населення, прозорість рішень і оперативність реагування.

6. Обґрунтовано, що громади з вищим рівнем цифрової активності краще організовували логістику, оповіщення, управління укриттями та міжмуніципальну взаємодію, що підтверджує управлінську цінність посади офіцера цифрової трансформації та потребу у формуванні локальної цифрової спроможності цивільного захисту. Водночас, цифровізація має супроводжуватися єдиними стандартами даних, захистом інформації, резервними каналами зв'язку, кіберстійкістю та інтеграцією місцевих цифрових сервісів у загальнодержавні й європейські платформи координації.

7. Засвідчено, що волонтерський рух, громадські організації, добровільні пожежно-рятувальні формування, бізнес і місцеві спільноти стали реальними суб'єктами цивільного захисту, без яких система державного управління не могла б ефективно реагувати на масштабні виклики війни. Залучення добровольців до евакуації, гуманітарної допомоги, облаштування прихистків, надання першої допомоги, локального реагування на пожежі та наслідки обстрілів продемонструвало, що суспільство є не лише об'єктом захисту, а й активним ресурсом безпеки. Водночас така участь потребує інституціоналізації: правового статусу добровольчих формувань, процедур реєстрації, навчання, страхування, матеріального забезпечення, координації з ДСНС і місцевою владою, а також включення їх у плани реагування територіальних громад. Саме інституційне поєднання державних, муніципальних, волонтерських і приватних ресурсів формує нову модель цивільного захисту, засновану на спільній відповідальності, довірі, горизонтальній взаємодії та здатності громад діяти в перший критичний інтервал до прибуття професійних служб.

8. З'ясовано, що підтримання критичної інфраструктури і базових умов життєдіяльності населення під час масованих атак стало одним із центральних напрямів практичного розвитку цивільного захисту України. Розгортання мережі «Пунктів незламності» засвідчило здатність держави,

місцевого самоврядування, ДСНС, бізнесу і волонтерів швидко створювати інфраструктуру соціальної стійкості, яка забезпечує громадян теплом, електроенергією, зв'язком, питною водою, медичною допомогою та базовою підтримкою під час блекаутів і тривалих перебоїв у роботі критичних послуг. Зазначена практика має важливе теоретико-прикладне значення, оскільки показує, що цивільний захист у сучасних умовах охоплює не лише рятувальні роботи, а й підтримання безперервності життєво необхідних функцій суспільства. У перспективі «Пункти незламності», місцеві центри безпеки, автономні енергетичні рішення, резервні системи зв'язку та цифрові карти доступності мають бути інтегровані у стратегічне планування цивільного захисту як постійні елементи інфраструктури стійкості, а не лише як тимчасові кризові рішення.

9. Доведено, що імплементація авторської моделі розвитку державного управління у сфері цивільного захисту має здійснюватися через три взаємопов'язані зони узгодження з європейською системою цивільного захисту: нормативну еквівалентність і процедурну сумісність, технічну інтероперабельність даних і платформ, а також операційну конвергенцію спроможностей, навчань, сертифікацій і модулів реагування. Такий підхід дозволяє уникнути формального копіювання європейських практик і забезпечує змістовну інтеграцію України в європейський простір цивільного захисту з урахуванням реального досвіду війни. Нормативна еквівалентність передбачає гармонізацію базових визначень, режимів, повноважень і процедур із європейськими актами; технічна інтероперабельність — створення єдиних профілів даних, сумісних цифрових платформ, реєстрів, карт укриттів, маршрутів евакуації, ресурсів і критичних об'єктів; операційна конвергенція — впровадження спільних тренувань, сертифікації персоналу, локальних добровольчих спроможностей, процедур взаємодії з координаційними структурами ЄС і транскордонної допомоги. У такий спосіб український досвід не лише

адаптується до європейських стандартів, а й може збагачувати європейську систему практиками реагування на тривалу воєнну, енергетичну, гуманітарну та інфраструктурну кризу.

10. Окреслено напрями подальшого розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України, зокрема доведено, що він має будуватися на поєднанні воєнного досвіду, нормативно-правового оновлення, цифрової трансформації, інституціоналізації громадської участі, зміцнення місцевої спроможності, модернізації укриттів, захисту критичної інфраструктури та стратегічної інтеграції до європейської системи цивільного захисту. Європейська інтеграція у цьому контексті не є лише зовнішнім напрямом політики, а виступає механізмом упорядкування національної системи через стандарти сумісності, прозорості, оцінювання ризиків, сертифікації, спільних навчань, фінансової підтримки, індикаторів стійкості й процедур взаємодопомоги. Водночас, український досвід повномасштабної війни створює унікальну емпіричну базу для вдосконалення європейських підходів до цивільного захисту в умовах комбінованих загроз, коли воєнні, техногенні, гуманітарні, цифрові й інфраструктурні ризики діють одночасно. Отже, перспективна модель державного управління у сфері цивільного захисту України має бути не тільки адаптованою до європейських стандартів, а й здатною формувати власний внесок у колективну безпеку Європи через інноваційні, ризик-орієнтовані, цифрові та суспільно залучені механізми управління.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретико-методологічне обґрунтування розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України, в умовах європейської інтеграції як складного, багаторівневого та динамічного процесу, що охоплює трансформацію нормативно-правових засад, інституційної архітектури, організаційно-функціональних механізмів, цифрових інструментів, ресурсного забезпечення, міжсекторальної взаємодії та управлінської культури безпеки. За результатами дослідження сформульовано такі основні положення:

1. Установлено, що в сучасних умовах цивільний захист не може розглядатися винятково як система реагування на надзвичайні ситуації, оскільки його функціональний зміст істотно розширився та охоплює запобігання і управління ризиками, захист населення і територій, забезпечення стійкості та безперервності функціонування критичної інфраструктури й життєво важливих послуг, організацію евакуаційних заходів, гуманітарне реагування, післякризове відновлення та формування суспільної стійкості. Запропоновано розглядати цивільний захист як одну з ключових функцій держави у сфері національної безпеки, значення якої зростає в умовах воєнних загроз, децентралізації, цифрової трансформації, зміни клімату та інтеграції України до європейського безпекового простору.

2. Узагальнено історико-теоретичні засади становлення та розвитку системи цивільного захисту України, що дало змогу розглядати її еволюцію як послідовний перехід від фрагментарних захисних заходів і радянської моделі цивільної оборони до комплексної, кодифікованої та багатосуб’єктної системи державного управління. Визначено, що розвиток цієї сфери відбувався упродовж кількох послідовних етапів: пострадянської адаптації, інституційної консолідації, нормативної

кодифікації, воєнно-адаптаційної трансформації та сучасного переходу до цифрово-мережевої моделі управління ризиками. Кожен із зазначених етапів сформував специфічні інституційні та нормативні нашарування, які й нині визначають розподіл повноважень, механізми координації та практику реагування на загрози. Водночас установлено, що визначальною закономірністю сучасної трансформації є поступовий перехід від переважно реактивної та вертикально організованої системи до інтегрованої моделі державного управління, у якій превентивність, стійкість, ризик-орієнтованість, міжвідомча взаємодія, участь територіальних громад і використання цифрової аналітики визначають ключові умови результативності цивільного захисту.

3. Обґрунтовано, що теоретичне осмислення державного управління у сфері цивільного захисту має ґрунтуватися на синтезі системного, структурно-функціонального, інституціонального, ризик-орієнтованого, мережевого, превентивного, адаптивного та ціннісно-гуманітарного підходів. Системний підхід дає змогу розглядати цивільний захист як цілісну сукупність взаємопов’язаних елементів і процесів, структурно-функціональний – визначати розподіл повноважень та функціональних ролей між рівнями і суб’єктами управління, інституціональний – оцінювати якість його нормативно-правового та організаційного забезпечення, ризик-орієнтований – забезпечувати диференційований розподіл ресурсів відповідно до рівня та характеру загроз, мережевий – розкривати значення горизонтальної взаємодії між органами державної влади, територіальними громадами, бізнесом та інститутами громадянського суспільства. Водночас превентивний та адаптивний підходи формують нову управлінську логіку, за якої пріоритетом державної політики стає не лише ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, а передусім завчасне зниження вразливості населення і територій, підготовка до кризових впливів, забезпечення оперативного

відновлення та посилення стійкості системи за результатами набутого досвіду.

4. Визначено, що суб’єктно-об’єктна архітектура державного управління у сфері цивільного захисту України має багаторівневий, міжсекторальний та динамічний характер. До суб’єктів управління віднесено Кабінет Міністрів України, ДСНС, центральні органи виконавчої влади відповідної компетенції, місцеві державні та військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, операторів критичної інфраструктури, суб’єктів господарювання, добровольчі пожежно-рятувальні формування, громадські організації, волонтерські мережі, заклади освіти та наукові установи, а також населення як активного учасника забезпечення цивільного захисту. Об’єктами управлінського впливу є населення і території, захисні споруди, матеріальні резерви, системи оповіщення, потенційно небезпечні об’єкти та критична інфраструктура, а також процеси запобігання і підготовки, реагування, евакуації, відновлення та забезпечення безперервності критичних функцій. Така суб’єктно-об’єктна структура дає підстави розглядати цивільний захист не як статичну сукупність органів, служб і матеріальних об’єктів, а як динамічну систему управлінської взаємодії, що поєднує вертикальну координацію та розподіл повноважень із горизонтальними міжсекторальними зв’язками. Результативність її функціонування визначається узгодженістю дій суб’єктів управління, станом об’єктів захисту, достатністю ресурсного забезпечення, якістю та своєчасністю інформаційного обміну, стандартизованістю управлінських процедур і реальною спроможністю системи діяти в умовах комплексних та взаємопов’язаних загроз.

5. Доведено, що децентралізація суттєво трансформувала організацію державного управління у сфері цивільного захисту, посиливши роль територіальних громад як первинного рівня виявлення та оцінювання локальних ризиків, організації оповіщення й евакуації

населення, забезпечення укриття, формування матеріальних резервів, підтримання життєво важливих послуг і здійснення первинного реагування на кризові ситуації. Водночас передача значної частини повноважень на місцевий рівень виявила істотну диференціацію фінансової, кадрової, технічної, організаційної та цифрової спроможності територіальних громад, що зумовлює нерівномірність рівня базової безпеки населення на різних територіях. Обґрунтовано, що зміцнення місцевого рівня цивільного захисту потребує не лише розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а й забезпечення їх належною інституційною та ресурсною спроможністю, зокрема шляхом запровадження типових організаційних моделей з урахуванням масштабів і профілю ризиків територій, професіоналізації місцевих структур цивільного захисту, розвитку міжмуніципального співробітництва, підтримки добровольчих пожежно-рятувальних формувань, цифрового супроводу управлінських процесів, методичної підтримки з боку держави та механізмів ресурсного вирівнювання. Визначено також необхідність інтеграції заходів цивільного захисту до процесів просторового, бюджетного та інфраструктурного планування територіальних громад, що дасть змогу враховувати ризики та вимоги безпеки на етапі формування довгострокових управлінських рішень.

6. Установлено, що сучасні воєнні умови принципово змінили функціональне навантаження системи цивільного захисту України, оскільки надзвичайні ситуації дедалі частіше мають комбінований характер і поєднують наслідки ракетних та дронових атак, руйнування житлової забудови, ураження об’єктів критичної інфраструктури, пожежі, техногенні аварії, екологічні забруднення, перебої у водо-, тепло-, енерго- та медичному забезпеченні, масове переміщення населення, інформаційні впливи та кіберзагрози. За цих умов цивільний захист фактично виконує завдання на межі гуманітарної безпеки, державної безпеки, критичної інфраструктури, охорони здоров’я, логістики, соціальної політики та

оборонного управління. Зазначене зумовлює необхідність формування нової системи координації, у якій ДСНС, військові адміністрації, місцеве самоврядування, оператори критичних послуг, медичні служби, поліція, комунальні підприємства, волонтери і міжнародні партнери діють у межах єдиних протоколів, спільних ситуаційних платформ і узгоджених сценаріїв реагування.

7. Обґрунтовано, що одним із ключових напрямів розвитку державного управління у сфері цивільного захисту є перехід до ризик-орієнтованої моделі, за якої планування, фінансування, державний нагляд, інвестиції в інфраструктуру, навчання персоналу й населення, розміщення ресурсів і оцінювання результативності мають здійснюватися відповідно до профілю ризиків територій, об’єктів і секторів. Модель передбачає відмову від однакового формального набору заходів для всіх суб’єктів і перехід до диференційованого управлінського впливу, що враховує ймовірність загрози, масштаб можливих наслідків, ступінь вразливості, критичність функцій та здатність системи до відновлення. Важливим практичним результатом такого підходу має стати запровадження системи вимірюваних індикаторів готовності, спроможності та результативності, зокрема щодо часу оповіщення і реагування, доступності укриттів, рівня матеріальних резервів, готовності місцевих сил, частки критичних об’єктів з автономними системами, швидкості відновлення послуг і охоплення населення навчанням.

8. Доведено, що стійкість критичної інфраструктури є центральним елементом сучасної системи цивільного захисту, оскільки порушення роботи енергетики, водопостачання, транспорту, зв’язку, цифрових мереж, охорони здоров’я та комунальних систем швидко перетворює локальні інциденти на масштабні суспільні кризи. Обґрунтовано необхідність переходу від логіки відновлення окремих пошкоджених об’єктів до логіки проєктування інфраструктурної стійкості, що передбачає резервування джерел енергії, локальну генерацію, автономні режими роботи соціально

важливих об’єктів, плани безперервності критичних функцій, сегментацію мереж, тестування готовності операторів, сценарне планування та захищений обмін інформацією про інциденти. Особливого значення набуває інституційне партнерство держави з приватними операторами критичної інфраструктури, які мають бути об’єктами державного нагляду, активними співучасниками планування, реагування, відновлення і підвищення стійкості територіальних громад.

9. Охарактеризовано значення цифрової трансформації у модернізації сучасної системи цивільного захисту. Обгрунтовано, що цифровізація є допоміжним інструментом та базовою умовою модернізації державного управління у сфері цивільного захисту. Сучасна система потребує інтегрованих реєстрів укриттів, критичних об’єктів, потенційно небезпечних виробництв, матеріальних резервів, пунктів допомоги, маршрутів евакуації, добровольчих формувань, джерел автономного живлення, стану інфраструктури й актуальних карт ризиків. Використання мобільних застосунків оповіщення, цифрових карт укриттів, сервісів «Дії», електронних платформ евакуації та допомоги, геоінформаційних систем, ситуаційних центрів і відкритих публічних панелей підвищує швидкість прийняття рішень, прозорість, довіру та ефективність реагування. Водночас цифровізація породжує потребу у кіберстійкості, захисті критичних даних, резервному копіюванні, уніфікованих стандартах обміну інформацією, захищених каналах зв’язку і готовності до одночасних фізичних та кібер-інцидентів, що дозволяє розглядати кібербезпеку як невід’ємну складову цивільного захисту.

10. Установлено, що інноваційна модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України має поєднувати вертикальну керованість, горизонтальну мережеву взаємодію, цифрову аналітику, ризик-орієнтоване планування, участь громад, добровольців і бізнесу, інтеграцію науки й освіти, а також механізми постійного навчання на основі кризового досвіду. Її практичними елементами є система 112,

елементи Incident Command System, інтегровані центри управління, оперативні штаби нового типу, цифрові платформи координації, офіцери цифрової трансформації в громадах, добровільні пожежно-рятувальні формування, публічно-приватні партнерства, карти укриттів, мобільні застосунки оповіщення, платформи стійкості та згуртованості, а також стандартизовані процедури спільних навчань. На відміну від попередньої моделі, що значною мірою орієнтувалася на реагування, запропонована модель спрямована на проактивне управління ризиками, превенцію, адаптацію, безперервність критичних функцій і відновлення за принципом підвищення стійкості.

11. Обґрунтовано, що інститути громадянського суспільства, волонтерські мережі, добровольчі пожежно-рятувальні формування, благодійні організації, суб'єкти господарювання та локальні спільноти мають бути інтегровані до системи цивільного захисту як повноцінні учасники спільної відповідальності за безпеку населення і територій. Досвід функціонування системи цивільного захисту в умовах війни засвідчив, що у перші години та дні після виникнення кризових подій саме місцеві жителі, добровольці, суб'єкти господарювання, громадські організації та комунальні служби нерідко забезпечують евакуацію населення, надання первинної допомоги, тимчасове розміщення постраждалих, локальну логістику, інформування населення та підтримання життєво важливих послуг. Водночас така участь потребує переходу від ситуативного залучення до інституційно врегульованої взаємодії шляхом визначення правового статусу добровольчих формувань, встановлення процедур їх підготовки та сертифікації, страхового й матеріального забезпечення, дотримання вимог охорони праці, а також визначення механізмів координації з ДСНС, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами цивільного захисту. Запропонований підхід створює передумови для переходу від переважно державоцентричної моделі цивільного захисту до моделі «всього

суспільства» (whole-of-society approach), у межах якої забезпечення безпеки розглядається як результат скоординованої взаємодії державних і муніципальних органів, громадянського суспільства, приватного сектору та локальних спільнот.

12. Узагальнено досвід функціонування системи цивільного захисту України в умовах повномасштабної війни та визначено напрями його інституціоналізації у нормативно-правових, організаційних і цифрових механізмах державного управління. Доведено, що нормативно-правове забезпечення цивільного захисту України в умовах воєнного стану зазнало істотної трансформації, яка виявилася у розширенні змісту та завдань цивільного захисту в особливий період, уточненні компетенції відповідних суб'єктів, імплементації окремих вимог міжнародного гуманітарного права, нормативному врегулюванні питань маркування об'єктів і персоналу цивільного захисту, посиленні ролі ДСНС в організації евакуаційних заходів, а також закріпленні повноважень органів місцевого самоврядування щодо утримання захисних споруд, формування матеріальних резервів, функціонування систем оповіщення та розвитку місцевих сил цивільного захисту. З'ясовано, що в Україні сформовано низку управлінських практик, які мають потенціал для інституціоналізації як складові модернізованої системи цивільного захисту, зокрема проведення масштабних евакуаційних операцій, розгортання «Пунктів незламності», функціонування цифрових карт захисних споруд, використання мобільних засобів оповіщення та цифрових каналів інформування населення, проведення інформаційних кампаній з питань безпеки, залучення волонтерських і громадських ресурсів, оперативну взаємодію ДСНС з територіальними громадами, використання цифрових державних сервісів для інформування населення, інтеграцію гуманітарної допомоги до кризових механізмів реагування, розвиток локальних центрів безпеки та підвищення уваги до автономності функціонування критичних об'єктів. Визначено, що подальше вдосконалення нормативно-правових та

організаційних механізмів має здійснюватися у напрямі їх узгодження з європейськими підходами до управління ризиками, забезпечення стійкості критичної інфраструктури, кіберстійкості, захисту цивільного населення, організації взаємодопомоги та транскордонного реагування, фінансування превентивних заходів і забезпечення післякризового відновлення.

13. Визначено, що європейська інтеграція України у сфері цивільного захисту є багатовимірним державно-управлінським процесом, що охоплює забезпечення еквівалентності нормативно-правових підходів, процедурної та технічної сумісності, операційної конвергенції спроможностей, проведення спільних навчань, професійної підготовки та сертифікації персоналу, взаємного визнання відповідних спроможностей, інтероперабельності цифрових платформ і даних, інтеграції до європейських механізмів координації та участі у спільних операціях реагування. Обґрунтовано, що інтеграція України до європейського простору цивільного захисту має здійснюватися не шляхом механічного перенесення нормативних положень та організаційних моделей Європейського Союзу, а через їх адаптацію до національних умов, зумовлених тривалим збройним конфліктом, високим рівнем вразливості критичної інфраструктури, децентралізованою організацією публічної влади, значною роллю добровольчих і волонтерських спроможностей та необхідністю забезпечення швидкого й стійкого відновлення. Доведено, що інтеграційний процес має потенціал зворотного впливу: практичний досвід України у реагуванні на тривалі та взаємопов’язані воєнні, гуманітарні, інфраструктурні й енергетичні кризи може бути використаний для розвитку європейських підходів до цивільного захисту, зокрема щодо організації реагування на комбіновані загрози, які одночасно охоплюють фізичні руйнування, порушення критичних послуг, масові переміщення населення, гуманітарні потреби та цифрові інциденти.

14. Запропоновано імплементаційну логіку інтеграції авторської інноваційної моделі розвитку державного управління у сфері цивільного

захисту до європейського простору, що ґрунтується на трьох взаємопов’язаних контурах: нормативному, спрямованому на забезпечення еквівалентності правового регулювання та процедурної сумісності; технічному, орієнтованому на досягнення інтероперабельності даних і цифрових платформ; операційному, спрямованому на конвергенцію спроможностей, підходів до підготовки та сертифікації персоналу, спільних навчань і модулів реагування. Нормативний контур передбачає гармонізацію базових визначень, режимів функціонування, компетенцій, управлінських процедур і стандартів у сфері цивільного захисту. Технічний контур охоплює формування уніфікованих профілів даних, сумісних реєстрів, геоінформаційних сервісів, цифрових платформ та захищених каналів інформаційного обміну. Операційний контур передбачає впровадження сумісних процедур управління та координації, модульних підходів до реагування, систем професійної підготовки й сертифікації персоналу, проведення транскордонних навчань, а також розвиток механізмів прийому та надання міжнародної допомоги. Запропонована структура дає змогу трансформувати європейську інтеграцію з декларативного політичного орієнтира на керований державно-управлінський процес, що передбачає визначення послідовних етапів реалізації, відповідальних суб’єктів, ресурсних і фінансових інструментів, вимірюваних індикаторів прогресу та механізмів постійного моніторингу й удосконалення. Сформульовано науково обґрунтоване положення, відповідно до якого перспективна інноваційна модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України має характеризуватися ризик-орієнтованістю, цифровою інтегрованістю, мережевою організацією, інституційною спроможністю, гуманітарною спрямованістю та функціональною сумісністю з європейськими підходами. Її стратегічна спрямованість полягає у забезпеченні реального захисту життя, здоров’я, прав і безпеки людини через комплексне управління ризиками, зниження вразливості населення і територій, забезпечення

безперервності критичних функцій, оперативне та скоординоване реагування, інклюзивну комунікацію, зміцнення соціальної згуртованості та відновлення на засадах підвищення стійкості до майбутніх загроз.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреєв С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку: монографія. Харків: Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с. URL: https://duikt.edu.ua/ua/lib/1/category/1171/view/1208#:~:text=%D0%9D,%E2%80%93%20%D0%A5VIII%20%D1%81%D1%82

2. Андреєв С. О. Цивільна оборона та/або захист критичної інфраструктури в Україні у контексті визначення стратегічних цілей і пріоритетів державного управління. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ. 2016. № 2 (66). С. 35–39.

3. Андреєв С. О. Терміни і поняття "цивільна оборона" та "цивільний захист": етимологічні та логіко-семантичні аспекти / С. О. Андреєв // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. - 2016. - Вип. 2. - С. 283-297. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_2_42.

4. Андрієнко М. В., Борисов А. В., Черкасов О. О. Системність та інституціоналізм державного управління як метод ухвалення і обґрунтування рішень у сфері цивільного захисту. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 2. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.2.4.

5. Артем’єв С. Р. та ін. Планування заходів у сфері цивільного захисту : монографія. — Харків : НУЦЗУ, 2019. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/10117/1/Монография.pdf

6. Баранюк І. В., Комаров О. Г. Удосконалення системи управління операціями з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в Україні. Пожежна безпека: теорія і практика. 2022. [Електронний ресурс]. URL: https://ituef.kdu.edu.ua/wp-content/uploads/2023/01/Баранюк-Комаров.pdf

7. Барило О. Г. Дослідження державного управління у сфері цивільного захисту: сучасний стан та напрями розвитку : ст. // Електрон. зб. наук. праць. 2018. URL: https://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/11.pdf

8. Барило О. Г. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення системи цивільного захисту України (інформаційно-аналітичне забезпечення, оповіщення, інформування). Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5, № 3–4. URL: https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/367

9. Бащинський Р., Махновець І., Алексєєва П. Організаційно-правові засади евакуації населення в умовах воєнного стану. Social Development & Security. 2025. Т. 15, № 1. URL: https://sd-security-archive.sspu.edu.ua/wp-content/uploads/2025/07/SDS-2025-15-1-01.pdf

10. Белюченко Д. Ю. Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ: стан і напрями розвитку // Матеріали наук.-практ. семінару НУЦЗУ. — Харків : НУЦЗУ, 2021. — URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/13862/1/materiali%2025-2021%20(3).pdf

11. Березовський Р. Р. Системні проблеми організації державного управління у сфері цивільного захисту: аналітичний огляд підходів // Державне управління: теорія та методика. — 2023. — № 2. — URL: https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/39069/Berezovskyi_2023.pdf

12. Биков О. С. Структурно-функціональні механізми державного управління територіальними підсистемами цивільного захисту: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2015. 20 с.

13. Биков О. С. Структурно-функціональні механізми державного управління територіальних підсистем цивільного захисту : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Академія муніципального управління. Київ, 2015. 216 с.

14. Біла книга цивільного захисту України. Київ: ІДУ НД ЦЗ, 2023. 272 с. URL: https://dsns.gov.ua/upload/1/9/7/5/1/6/5/dodatok-bila-kniga-cz-06112023.pdf

15. Бойко О. А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України //

Наукові праці Лісівничої академії наук України. — 2019. — № 19. — С. 190–197. — URL: https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/download/171/168

16. Бойко О. В. Державне управління у сфері цивільного захисту: подальше вдосконалення законодавства в умовах дії воєнного стану. Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 2(12). С. 195–217. DOI: 10.33269/2618-0065-2022-2(12)-195-217.

17. Бондар В. В. Нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки: адміністративно-правовий аспект. Адміністративне та фінансове право. 2024. URL: https://science.scad.edu.ua/index.php/afl/article/view/120

18. Бондар В. Нормативно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері відновлення територій України. – Вчені записки Університету «КРОК», 2025, №2(78), с.332–338.

19. Бондар Д. В. Адміністративно-правова регламентація заходів забезпечення безпеки населення та територій у разі надзвичайних ситуацій. Адміністративне та фінансове право. 2024. № 4. URL: https://apnl.dnu.in.ua/4_2024/10.pdf

20. Бондар Д. В. Механізм цивільного захисту Європейського Союзу як організаційно-правовий інструмент реагування на виникнення кризових і надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід. 2022. № 17. С. 99–106. URL: https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/480

21. Бюджетний кодекс України. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2542-14

22. В Україні налічується понад 6000 пунктів незламності, 500 з яких розгорнула ДСНС // Укрінформ. – 2025. – 18 жовтня. – URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/4048477-v-ukraini-nalicuetsa-ponad-6000-punktiv-nezlamnosti.html

23. Василенко В. М., Триснюк Т. В., Берчун Я. О. Інформаційна технологія пасивної локації динамічних подій у прикордонній смузі.

Екологічна безпека та природокористування. 2025. Вип. 3(55). С. 97–107. URL: https://es-journal.in.ua/article/view/343593

24. Волянський П. Б. Теоретичні засади державного управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 39 с.

25. Волянський, О. В., Талан, О. А. Сучасні підходи до навчання населення в сфері цивільного захисту [Електронний ресурс]. Інвестиції: практика та досвід. 2015. Режим доступу: https://ci.nii.ac.jp/naid/40020589240

26. Гаврись А. П., Філіппова В. В., Тур Н. Ю. Інформаційний аналіз систем захисту об’єктів критичної інфраструктури в період дії воєнного стану. Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності. 2024. № 30. URL: https://journal.ldubgd.edu.ua/index.php/Visnuk/article/download/2780/2666/

27. Герасименко О. М. Загрози об’єктам критичної інфраструктури України в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2024. Вип. 84(3). С. 41–47. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/09/41-2.pdf

28. Головко Л. О., Печерський О. В. Захисні споруди цивільного захисту: правовий режим. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. URL: https://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-zhurnalu/44-2023-rik/12-2023/19250

29. Голоднюк Л. С. Завдання цивільного захисту та ефективність їх реалізації органами виконавчої влади. Тези / мат-ли наук. видання ІДУ НД ЦЗ ДСНС України, 2019. [Електронний ресурс]. URL: https://undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/download/18/18

30. Готович В. В., Готович І. В. Телекомунікаційні мережі як інструмент інформування населення під час надзвичайних ситуацій //

Комп’ютерно-інтегровані технології: освіта, наука, виробництво. — 2025. — № 1. — URL: https://cit.lntu.edu.ua/index.php/cit/article/view/715/84

31. Гречанінова В. (2015) Ризик-орієнтований підхід як нова парадигма системи управління техногенно-екологічною безпекою. URL: https://www.old.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=1625

32. Дем’янчук О. Органи управління цивільного захисту: структура та повноваження на регіональному рівні. Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. 2021. [Електронний ресурс]. URL: https://ojs.oridu.odessa.ua/index.php/svdu/article/download/48/19

33. Демчук В. В. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України : дис. … канд. наук з держ. упр. Київ : МАУП, 2024. URL: https://maup.com.ua/assets/files/dis/demchuk/dis-demchuk.pdf

34. Демчук, О. О. Аналіз реформування системи цивільного захисту України в умовах нового безпекового контексту [Електронний ресурс]. Політичне життя. 2023. № 1. Режим доступу: https://periodicals.karazin.ua/politology/article/view/22019

35. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Operational map on man-made and natural emergencies (інтерактивні/щоденні мапи подій). 2024. URL: https://dsns.gov.ua/en/operational_map/

36. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Звіт про основні результати діяльності ДСНС України у 2023 році. Київ. 2024. [Електронний ресурс]. URL: https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zvit-pro-osnovni-rezultaty-diialnosti-derzhavnoi-sluzhby-ukrainy-z-nadzvychainykh-sytuatsii-u-2023-rotsi

37. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Мобільний застосунок Повітряна тривога як елемент державної системи оповіщення: аналітична довідка. 2024. URL: https://dsns.gov.ua

38. Деякі питання об’єктів критичної інфраструктури. Постанова КМУ від 09.10.2020 № 1109. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1109-2020-%D0%BF

39. Деякі питання функціонування загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення… : Постанова КМУ від 29.03.2024 № 355. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/355-2024-%D0%BF

40. Директива (ЄС) 2022/2555 Європейського Парламенту та Ради від 14.12.2022 «Про заходи для високого спільного рівня кібербезпеки на всій території Союзу» (NIS2). – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9a3_001-22

41. Директива (ЄС) 2022/2557 Європейського Парламенту та Ради від 14.12.2022 «Про стійкість критично важливих суб’єктів та скасування Директиви 2008/114/ЄС» (CER). – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9a3_002-22

42. Дмитрова О. С., Гончарова К. Г., Кривошликов С. Ф. Стратегія розвитку системи економічної безпеки України в умовах сьогодення. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2023. Том 34 (73). № 6. С. 159-162. https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.6/25

43. Дмитрова О. С., Карпова К. В., Кривошликов С. Ф. Сучасні підходи до визначень загроз та ризиків економічній безпеці України. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2023. Випуск 38. С. 184-188. DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.33

44. Добровільні пожежні команди: інструмент безпеки громади : методичні рекомендації. U-LEAD with Europe, 2023. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/1069/bezpeka_v_gromadakh_v3.pdf

45. Добровольчі формування цивільного захисту як інституційний елемент системи безпеки : тези доповідей наук.-практ. конф. Дніпро :

ДДУВС, 2022. URL: https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/studentam/k_l_p/0-1-12Geom/2022/12.11.2022/6.pdf

46. Додатковий протокол I до Женевських конвенцій 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (1977) (ст. 61–67 «Цивільна оборона») : офіц. публікація Бази даних міжнародного гуманітарного права. Огляд і норми щодо цивільної оборони. URL: https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-61

47. Домanський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 258 арк.

48. ДСНС України. Звіт про впровадження цифрового радіозв'язку стандарту DMR у регіональних підрозділах. 2023. URL: https://dsns.gov.ua

49. Європейська комісія. Union Civil Protection Mechanism. Офіційний портал. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/union-civil-protection-mechanism_en

50. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Жукова Л. А. ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків, 2007. 195 с.

51. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2007. 20 с.

52. З початку повномасштабного вторгнення ДСНС України знешкодила понад 565 тисяч вибухонебезпечних предметів [Електронний ресурс] // Міністерство внутрішніх справ України: новини. – 2025. – 3 квітня. – Режим доступу: https://mvs.gov.ua/news/z-pocatku-

povnomasstabnogo-vtorgnennia-dsns-ukrayini-zneskodila-ponad-565-tisiac-vibuxonebezpecnix-predmetiv

53. Загальні вимоги до кіберзахисту об’єктів критичної інфраструктури. Інфосторінка Мінекономіки. 09.01.2025. [Електронний ресурс]. URL: https://mindev.gov.ua/diialnist/krytychna-infrastruktura/zakonodavstvo/zakonodavstvo-u-sferi-kiberzakhystu-obiektiv-krytychnoi-informatsiinoi-infrastruktury

54. Зубок О. Ю., Мохор В. В. Цивільний захист: теорія, практика, інноваційні підходи: монографія. Київ: НУЦЗУ, 2019. 292 с. URL: https://repo.nuczu.edu.ua

55. Іванова Т. В. Механізми державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Т. 31(70), № 2. С. 86–92. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/2_2020/16.pdf

56. Інформація Державної служби з надзвичайних ситуацій про евакуацію населення (2022) // ДСНС України, офіційний вебсайт. – Режим доступу: https://dsns.gov.ua

57. Кабінет Міністрів України. «Безпечна UA»: єдиний простір безпеки — 112, відеонагляд, кіберзахист (концепція та поетапний запуск). 2024. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/bezpechna-ua-derzhava-zapuskaye-yedynyi-prostir-bezpeky

58. Кабінет Міністрів України. Про утворення системи національної стійкості: офіційні матеріали. URL: https://www.kmu.gov.ua/

59. Калиненко К. О. Огляд цивільного захисту. Електронний журнал (наук.-практ. вид.). 2021. [Електронний ресурс]. URL: https://ojs.scombz.com.ua/index.php/sgpj/article/download/367/419

60. Касьян О. О., Россохатський П. М. Основні поняття ризиків у сфері захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій і проблеми їх регулювання. Вісник Національного університету цивільного

захисту України. Серія: Державне управління. 2021. DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-42.

61. Кизим М. О., Хаустова В. Є., Трушкіна Н. В. Сутність поняття «критична інфраструктура» з позицій національної безпеки України. Ефективна економіка. 2021. № 3. URL: https://oaji.net/pdf.html?n=2023%2F727-1679407784.pdf

62. Кириленко С. І. Впровадження ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні цивільним захистом: проблеми та перспективи // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2024. — № 6. — URL: https://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1200

63. Кисіль О. Застосування сучасних технологій для управління паводками і посухами – проєкт FloodUZH [Електронний ресурс]. Басейнове управління водних ресурсів р. Тиса, 2021. Режим доступу: https://buvrtysa.gov.ua/newsite/wp-content/uploads/2022/01/zk2021-78-82.pdf

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

65. Клименко Н. Г. Сутність Механізму цивільного захисту ЄС та перспективи набуття Україною повноправного членства в ньому. Публічне урядування. 2022. № 5(33). С. 23–33. DOI: 10.32689/2617-2224-2022-5(33)-3.

66. Клименко Н. Особливості забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану. Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 2(12). [Електронний ресурс]. URL: https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/261

67. Клочко А. М. Реагування на надзвичайні ситуації: планування та координація заходів щодо захисту населення і територій. Матеріали НУЦЗУ. 2024. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/20369/1/41Klochko.pdf

68. Клочко В. П., Нестеренко Т. І., Рудаков С. В. Співпраця України з Механізмом цивільного захисту ЄС та розвиток інструментів rescEU: організаційно-фінансовий вимір. У кн.: Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування та ліквідація їх наслідків: матеріали круглого столу. Харків: НУЦЗУ, 2025. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/25245/1/Klochko.pdf

69. Коваль М. С., Ратушний Р. Т., Пазен О. Ю., Андрухів Д. І. Роль Механізму цивільного захисту Європейського Союзу у ліквідації масштабних природних та техногенних катастроф. Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності. 2024. № 30. С. 198–205. URL: https://journal.ldubgd.edu.ua/index.php/Visnuk/article/download/2782/2668/

70. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17

71. Козюбра, М. І. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації [Електронний ресурс]. Наук. зап. НаУКМА. Юридичні науки. 2017. Т. 201. С. 3–8. Режим доступу: https://ekmair.ukma.edu.ua/items/2b0bd24c-1f45-477d-aeb0-8a5b4b2a4952

72. Колодій, А. М., Копєйчиков, В. В., Костицький, В. В. та ін. Принципи права України : монографія [Електронний ресурс]. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с. Режим доступу: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/36090

73. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. URL: https://vseosvita.ua/library/administratyvne-pravo-ukrainy-110130.html

74. Колпаков В. К., ін. Адміністративне право України: академічний курс. Київ : Юрінком Інтер, 2012. URL: https://vseosvita.ua/library/administratyvne-pravo-ukrainy-110130.html

75. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

76. Концептуальні засади національної стійкості та загальнодержавна система забезпечення національної стійкості : монографія. Київ: ННІ публічного управління КНУ, 2024. 300+ с. URL: https://ipacs.knu.ua/pages/dop/391/files/221d1a94-527f-475a-9005-2c66fc64f84e.pdf

77. Концепція забезпечення національної системи стійкості : Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181

78. Коробка І. М. Організаційно-правові механізми публічного управління в сфері національного цивільного захисту. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2021. DOI: 10.52363/2414-5866-2021-1-37.

79. Коробка О. В. Законодавчі механізми публічного управління у сферах цивільного захисту та безпеки життєдіяльності // Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2019. URL: https://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2019/6.pdf

80. Костенко В. О. Модернізація державної системи цивільного захисту та перспективи її подальшого розвитку в контексті європейської інтеграції України. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. № 4 (19). С. 107–115.

81. Костенко В. О. Пріоритети удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад в процесі децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного управління., 2017, № 2(34), с. 45–52.

82. Кравченко Р. А. Стратегічне управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій у світлі Сендайської рамкової програми. Інвестиції:

практика та досвід. 2019. № 13. С. 93–99. URL: https://www.investplan.com.ua/pdf/13_2019/19.pdf

83. Кравченко Ю. П., Терент'єва А. В., Кропивницький Р. С. Стійкість публічного управління системою забезпечення соціальної безпеки: зарубіжний досвід. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 8. DOI: 10.32702/2307-2156.2024.8.3. URL: https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/download/4400/4435/10165

84. Кривошликов С. Ф. Європейська інтеграція як чинник модернізації державного управління у сфері цивільного захисту України Електронний науковий періодичний журнал «Успіхи і досягнення у науці» (Серія «Публічне управління та адміністрування»). №3 (25), 2026. С. 979-990. https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-3(25)-979-990

85. Кривошликов С. Ф. Модернізація державного управління цивільною безпекою України в умовах війни. Наукові перспективи № 12(66) 2025. С. 365-376. https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-12(66)-365-376

86. Кривошликов С. Ф. Державне управління цивільною безпекою України в умовах повномасштабної агресії. Електронний науковий періодичний журнал «Успіхи і досягнення у науці» (Серія «Публічне управління та адміністрування»). №12 (22), 2025. С. 1007-1018. https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-12(22)-1007-1018

87. Кривошликов С. Ф. Методологічні засади класифікації принципів забезпечення цивільного захисту України в умовах воєнних та гібридних загроз. Наукові перспективи № 9(63) 2025. С. 261-273. https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-9(63)-261-273

88. Кривошликов С. Ф. Об'єктно-суб'єктна архітектура державного управління у сфері цивільного захисту: інституційно-правовий аналіз. Суспільство та національні інтереси. №9(17) 2025. С. 638-648. https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-9(17)-638-648

89. Кривошликов С. Ф. Стратегічні засади державного управління в побудові інтегрованої системи національної безпеки України на прикладі Німеччини та країн Європейського Союзу. Актуальні питання у сучасній науці № 8(38) 2025. С. 260-269. https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-8(38)-260-269

90. Кривошликов С. Ф. Функціональні повноваження та завдання державного управління у сфері цивільного захисту України: нормативно-інституційний аналіз. Наукові інновації та передові технології. № 9(49) 2025. С. 200-211. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-9(49)-200-211

91. Кривошликов С. Ф. Цивільна безпека в глобалізованому світі: виклики цифрової гегемонії. Суспільство та національні інтереси. №8(16) 2025. С. 630-639. https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-8(16)-630-639

92. Кривошликов С. Ф. Цивільна безпека під час воєнного вторгнення та постійних кібератак. Журнал «Наукові інновації та передові технології» (Серія «Управління та адміністрування») № 8(48) 2025. С. 193-202. https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-8(48)-193-202

93. Кривошликов С. Ф., Тимошенко О. О. Система аналізу загроз цивільній безпеці: публічно-управлінський аспект. Публічне управління і адміністрування в Україні. Випуск 35/2023 С. 184-188. https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.35

94. Кризові комунікації в умовах надзвичайних ситуацій : монографія. Київ : ІДУ НДЦЗ ДСНС України, 2022. URL: https://elib.dsns.gov.ua/

95. Кринична І. П. Державне управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення: теоретико-методологічні засади : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Національна академія державного управління при Президентові України, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. Київ, 2011. 422с.

96. Кришталь Т. М., Горбаченко Ю. М., Костенко В. О. Система управління цивільним захистом як складова безпекового середовища територіальної громади. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2024. DOI: 10.52363/2414-5866-2024-2-44.

97. Кришталь Т. М., Костенко В. О., Горбаченко Ю. М. Підвищення спроможностей системи цивільного захисту України в рамках Механізму цивільного захисту ЄС. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2025. DOI: 10.52363/2414-5866-2025-1-38.

98. Крюков О. І., Помаза-Пономаренко А. Л., Лопатченко Г. М. Публічне управління у сфері цивільної безпеки: навч. посіб. Харків: НУЦЗУ, 2024. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/19932/1/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%83%20%20%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%96%20%D0%A6%D0%91_2024_%D0%9A%D1%80%D1%8E%D0%BA%D0%BE%D0%B2%2C%20%D0%9F%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B7%D0%B0-%D0%9F%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%2C%20%D0%9B%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf

99. Крюков О. Організація системи цивільного захисту населення як категорія національної безпеки // Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. — 2025. — № 1. — URL: https://univer.km.ua/e-journal/index.php/soc_gum/article/download/230/203

100. Кулєшов М. В. Державна система цивільного захисту України: сучасний стан і пріоритети розвитку : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2013. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/8850

101. Кулєшов М. М., Садковий В. П., Тютюник В. В. Державна система цивільного захисту : навч. посіб. Харків : НУЦЗ України, 2020. 232 с. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11264/1/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%20%D0%A6%D0%97%20%28%D0%9A%D1%83%D0%BB%D0%B5%D1%88%D0%BE%D0%B2%29.pdf

102. Культура національної стійкості. Аналітична доповідь. Київ. НІСД. 2022. [Електронний ресурс]. URL: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/kultura-natsionalnoi-stiykosti

103. Курепін В. М., Курепін Д. В. Державне управління у сфері цивільного захисту та безпеки життєдіяльності в умовах реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Modern Economics. 2020. № 19. С. 94–100. DOI: 10.31521/modecon.V19(2020)-16.

104. Кустов М. В., Слепужніков Є. Д. Організація та планування захисту населення : навч. матеріали. НУЦЗУ, 2019. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/9039/1/Орг%20та%20план%20зах%20насел%20Курс%20роб%20(Кустов%20М.В.;%20Слепужніков%20Є.Д.).pdf

105. Лещенко О. В. Політологічний аналіз систем цивільного захисту розвинених країн Європи в контексті національної безпеки України: аналітичний проєкт. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2020. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/proekt-rukopisu-leschenka-ost.-utoch.-09.01.2020.pdf

106. Лисенко С. Методологія форсайту для визначення напрямків вдосконалення стратегічного управління національною безпекою. Публічне управління і адміністрування в Україні. № 38, 2023. С. 280-284. DOI https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-дд2023.38.50

107. Лисенко С. О. Розвиток системи державного управління інформаційною безпекою на сучасному етапі. Право та державне управління, 2023. URL: https://doi.org/10.32782/pdu.2023.1.53

108. Ляшевська О. І. Державне регулювання особливостей прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану ДСНС України. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2023. DOI: 10.52363/2414-5866-2023-2-46.

109. Марченко С. І. Сфери застосування державно-приватного партнерства: проблемні питання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право», 2024. URL: https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/304731

110. Матвіїшин Я. І. Організаційно-правове забезпечення цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій: монографія. Київ: КНУБА, 2021. [Електронний ресурс]. URL: https://repositary.knuba.edu.ua/bitstream/987654321/9563/1/монографія_Матвіїшин_2021.pdf

111. Махнюк В. І. Будівництво захисних споруд як інструмент забезпечення цивільного захисту (правові та організаційні інновації 2022–2023 рр.). Наук. публікація (збірник/журнал). 2023. [Електронний ресурс]. URL: https://zt.knute.edu.ua/index.php/konferentsiia/naukovi-publikatsii/2318-budivnytstvo-zakhysnykh-sporud-iak-instrument-zabezpechennia-tsyvilnoho-zakhystu-pravovi-ta-orhanizatsiini-innovatsii-2022-2023-rr

112. Мельник Д. С. Побудова моделі загроз національній критичній інфраструктурі України як основа забезпечення її безпеки та стійкості. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2024. № 104(1). С. 237–250. URL: https://visnyk.univd.edu.ua/index.php/VNUAF/en/article/download/717/650/2220

113. Методичні рекомендації щодо організації та забезпечення пожежної безпеки у громадах. U-LEAD with Europe / ДСНС, 2022. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12722

114. Методичні рекомендації щодо створення та функціонування підсистем ЄДСЦЗ на рівні громади : Роз'яснення органів місцевого самоврядування із посиланням на чинні норми Кодексу ЦЗ та Положення про ЄДСЦЗ // Офіційний сайт Коростенської міської ради. URL: https://korosten-rada.gov.ua/diyalnist-gromady/upravlinnya-nadzvichajnuh-sutuaczij-50909/regionalni-ta-terytorialni-pidsustemi-yesdzcz

115. Механізм державного управління системою цивільного захисту : наук. ст. // Теорія та практика державного управління. 2014. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-2/doc/4/02.pdf

116. Микитенко В. В. Повоєнне відновлення та розвиток критичної інфраструктури України. Вісник економічної науки України. 2023. № 1(44). С. 124–138. URL: https://www.venu-journal.org/2023-1-44-15/

117. Микитин В. С., Єгоров Ю. М., Підлужний Ю. Г. та ін. Особливості управління формуваннями цивільного захисту в сучасних умовах: монографія. Харків: НУЦЗУ, 2020. [Електронний ресурс]. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11750/1/Особливості%20управління%20формуваннями%20цивільного%20захисту%20в%20сучасних%20умовах.pdf

118. Міністерство внутрішніх справ України. По Україні розгорнуто пункти незламності [Електронний ресурс] // МВС: новини, 2023. – Режим доступу: https://mvs.gov.ua/news/po-ukrayini-rozgornuto-punkti-nezlamnosti

119. Міністерство цифрової трансформації / ДП «ІНФОТЕХ». Команда ДП «ІНФОТЕХ» презентувала е-реєстри у сфері аудиту пожежної та техногенної безпеки (для незалежного аудиту й е-процедур ДСНС). 19.02.2024. URL: https://infotech.gov.ua/news/komanda-dp-infoteh-prezentuvala-e-reyestri-u-sferi-auditu-pozhezhnoi-ta-tehnogennoi-bezpeki

120. Місцеве управління й цивільний захист: е-підручник / за ред. К. Шацької. Київ: КНЕУ, 2020. [Електронний ресурс]. URL: https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fe4b9bf3-1b25-40a6-8c9c-2e6e0d0b3fd4/content

121. Міщук, І. В. Принципи пропорційності та невідворотності адміністративної відповідальності за порушення правил карантину [Електронний ресурс]. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2022. Вип. 73. С. 242–246. Режим доступу: https://www.researchgate.net/publication/366415743_Principles_of_proportionality_and_irrevocability_of_administrative_responsibility_for_violation_of_quarantine_requirements/fulltext/63a1090040358f78eb032a89/Principles-of-proportionality-and-irrevocability-of-administrative-responsibility-for-violation-of-quarantine-requirements.pdf

122. Мосов С. П. Роль і завдання цивільної оборони в сучасних війнах / С. П. Мосов // Пожежна безпека: теорія і практика : зб. наук. пр. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2010. – № 5. – С. 91–95.

123. Навчальна дисципліна «Кризові комунікації у сфері цивільного захисту» : програма (ДСНС/заклад вищої освіти). URL: https://nuczu.edu.ua/science-catalog/krizovi-komunikacii-u-sferi-czivilnogo-zaxistu/

124. Науковий вісник: Державне управління. Аналіз змісту основних завдань з цивільного захисту та ефективність їх реалізації органами виконавчої влади // Науковий вісник: Державне управління. 2020. № 4(6). DOI: 10.32689/2618-0065-2020-4(6)-46-67. — URL: https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/download/117/111/279

125. Національний інститут стратегічних досліджень. Стратегія підготовленості Європейського Союзу до криз (Preparedness Union Strategy): ключові положення та імплікації для державного управління. Аналітична записка. Київ, 2025. URL:

https://niss.gov.ua/sites/default/files/2025-05/az_pidgotovlenist_es_19052025.pdf

126. Нестеренко С. В. Правові основи організації та забезпечення діяльності у сфері цивільного захисту: монографія. Харків: НУЦЗУ, 2019. [Електронний ресурс]. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/33518935.pdf

127. Нуянзін В. М. та ін. Програмні комплекси підтримки прийняття рішень у сфері цивільного захисту. Монографія. Харків. НУЦЗУ. 2024. [Електронний ресурс]. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/24003/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%84%D1%96%D1%8F.pdf

128. Обов'язкові укриття у новобудовах: Закон України щодо облаштування бомбосховищ (підписаний 22.08.2023) // Новини 24 Канал. – 18.12.2023. – Режим доступу: https://realestate.24tv.ua/bomboshovishha-novobudovah

129. Організація системи забезпечення національної стійкості: аналітична доповідь / за ред. О. Резнікової. Київ: НІСД, 2021. 60 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf

130. Організація та реалізація заходів цивільного захисту на місцевому рівні: методичний посібник для органів місцевої влади. Київ: НМЦ ЦЗ та БЖД, 2020. [Електронний ресурс]. URL: https://nmc.dsns.gov.ua/upload/4/3/9/6/2021-2-8-2metodicnii-posibnik-dlia-sg-xno2020.pdf

131. Організація управління цивільним захистом на місцевому рівні: навчально-методичний посібник. Київ: НМЦ ЦЗ та БЖД, 2019. [Електронний ресурс]. URL: https://nmc.dsns.gov.ua/ua/Oganizacija-upravlinnja-tsivz-ahistom-na-miscevomu-rivni-

132. Остапенко С. О. Оцінка спроможності територіальних громад як основа потенціалу місцевого розвитку: дис. … канд. наук (доктора філософії). Київ, 2023. URL: https://igu.org.ua/sites/default/files/2024-

02/%D0%94%D0%B8%D1%81%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20%D0%9E%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%A1.%D0%9E.%20%282023%29_0.pdf

133. Оцінка ризиків у цивільному захисті: сучасні підходи та моделі : монографія / за ред. В. П. Керніцького. — Львів : ЛНУ БЖД, 2024. — URL: https://repo.ldubgd.edu.ua/bitstream/123456789/12345/1/monograph_risk_assessment_2024.pdf

134. Підсумки року від Коаліції RISE Ukraine (звіт про прозорість відбудови, 2022) // Коаліція RISE, офіційний вебсайт. – Режим доступу: https://rise.org.ua/blog-ua/pidsumki-roku-vid-koaliciyi-rise-ukraine

135. Подобєд І. Теоретичний концепт ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту. Науковий вісник: Державне управління. 2023. № 1(13). С. 211–240. DOI: 10.33269/2618-0065-2023-1(13)-211-240.

136. Подскальна О. А. Генезис державного управління у сфері цивільного захисту в роки незалежності України, Аспекти публічного управління, 2016. 4(9-10), с. 25–33. https://doi.org/10.15421/152016847

137. Подскальна О. А. Приєднання України до механізму цивільного захисту Європейського Союзу – один із пріоритетів її європейського вибору. Інвестиції: практика та досвід., 2015, № 19, с. 130–134.

138. Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України: постанова КМУ від 21.04.2023 № 297 // Офіційний вісник України, 2023, №35, ст.1912.

139. Положення про добровільні формування цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 616 (у ред. із змінами, у т.ч. 2022 р.) // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/616-2013-%D0%BF

140. Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова КМУ від 09.01.2014 № 11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF

141. Полянський С. М., Жук В. І., Поступайло М. І. Становлення інституту цивільного захисту в Україні: огляд нормативно-правової бази і основних характеристик у рамках ноосферної парадигми : ст. // Полтавський вісник НаУКМА, 2011. URL: https://dspace.pnpu.edu.ua/bitstream/123456789/9735/1/Polyanskyi.pdf

142. Помаза-Пономаренко А. Л. Політика європейської інтеграції : навчальний посібник. Харків : НУЦЗУ, 2016. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/3123

143. Пономаренко С. І. Особливості професійної підготовки майбутніх фахівців цивільного захисту в закладах вищої освіти. Педагогічні науки: теорія та практика. 2021. URL: https://pednauk.cusu.edu.ua/index.php/pednauk/article/view/1003

144. Поняття та види принципів цивільного захисту населення // Електронна бібліотека прокуратури України. 2010. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/posts/ponyattya-ta-vidi-principiv-civilnogo-zaxistu-naselennya

145. Попов В. М. Техногенно-екологічна безпека і надзвичайні ситуації в місцевих адміністраціях: механізми координації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 8. URL: https://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1695

146. Попов С. В. Техногенно-екологічна безпека і надзвичайні ситуації: організаційно-правові аспекти державного управління // Публічне управління та регіональний розвиток. — 2020. — № 6. — URL: https://uran.oridu.odessa.ua/article/view/201817

147. Порока С. Г. Правове забезпечення державної політики у сфері національної та цивільної безпеки України. Вісник Національного

університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2022. DOI: 10.52363/2414-5866-2022-2-36.

148. 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. URL: https://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?2_S21P03=FILA%3D&2_S21STR=vnaddy_2018_1_12&C21COM=S&I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&S21FMT=ASP_meta&S21REF=10&S21STN=1&Z21ID=

149. Потеряйко С. П. Сутність структурно-функціонального механізму державного управління в ЄДСЦЗ : ст. // Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Держ. управління. 2021. Т. 32, № 2. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2_2021/15.pdf

150. Потеряйко С. П. Сутність структурно-функціонального механізму забезпечення цивільного захисту // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2021. № 2. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2021/2_2021/15.pdf

151. Потеряйко С. П., Бєлікова К. Г., Твердохліб О. С. Особливості функціонування правового механізму державного управління структурами сфери цивільного захисту в умовах воєнного стану. Публічне урядування. 2022. № 5(33). С. 64–72. DOI: 10.32689/2617-2224-2022-5(33)-9.

152. Потеряйко С., Тютюник В. Сутність структурно-функціонального механізму державного управління цивільним захистом. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. [Електронний ресурс]. URL: http://www.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/4_2020/17.pdf

153. Правовий висновок Комітету НААУ з питань довкілевого права до законопроєкту №11345 (17.06.2024): «Цивільний захист: що забули прописати у змінах». – Режим доступу:

https://unba.org.ua/news/9687-civil-nij-zahist-sho-zabuli-propisati-u-zminah-visnovok-komitetu-naau.html

154. Примуш Р. Б. Методологічні основи механізмів формування національної безпеки. Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління., 2021, вип. 2(15), с. 400–408.

155. Примуш Р. Б. Механізми забезпечення безпеки соціально-економічних систем в період трансформаційних змін : дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку / Державний університет «Житомирська політехніка». – Житомир, 2024. – 383 с. – URL: https://ztu.edu.ua/site/files/1/docs/Університет/Спеціалізовані%20вчені%20ради/14.052.03/2024/dis.pdf

156. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1704-17

157. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 №64/2022 // Офіційний вісник Президента. 2022, №4.

158. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний [...]: Закон України від 15.03.2022 № 2132-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text

159. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій : Закон України від 29.07.2022 № 2486-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2486-20

160. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування повноважень у сфері цивільного захисту: Закон України

№2228-IX від 21.04.2022. Відомості Верховної Ради України, 2022, №49, ст.2679.

161. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо страхування цивільної відповідальності… Закон України № 2655-IX від жовтня 2022 р. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2655-20

162. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного [...]Закон України від 09.07.2022 № 2394-IX. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text.

163. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони: Закон України « » від 16.11.2022 № 2750-IX [Електронний ресурс]. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/go/2750-20

164. Про внесення змін до деяких постанов КМУ з питань використання захисних споруд цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.09.2024 №1074. – Офіційний вісник України, 2024, №81, ст.5005.

165. Про внесення змін до КУпАП та КК України щодо відповідальності за порушення вимог щодо утримання та експлуатації об’єктів фонду захисних споруд цивільного захисту. Закон України від 09.01.2025 № 4200-IX. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/4200-20

166. Про внесення змін до Положення про єдину державну систему цивільного захисту і Положення про організацію оповіщення. Постанова КМУ від 08.03.2024 № 270. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/270-2024-%D0%BF

167. Про внесення змін до Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 №545. Урядовий кур'єр, №100, 10.05.2022.

168. Про внесення змін до Положення про організацію оповіщення населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2024 №308 // Офіційний вісник України. 2024. №26. Ст.1682.

169. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1109. Постанова КМУ від 16.01.2024 № 48. Офіційний портал КМУ. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-9-zhovtnia-2020-r-1109-i160124-48

170. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 № 1370-XIV // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1370-14

171. Про єдиний номер екстреної допомоги 112: стан впровадження в Україні (2023–2024) : Повідомлення МВС України / ОДА про поетапний запуск Служби 112 // Офіційні ресурси. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukraini-tryvaie-poetapnyi-zapusk-sluzhby-112

172. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/4004-12

173. Про затвердження ДБН В.2.2-5:2023 «Захисні споруди цивільного захисту»: Наказ Мінвідновлення №702 від 10.08.2023. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, 2023. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://dreamdim.ua/dbn-2023-zahysni-sporudy

174. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, та визначення періодичності проведення планових заходів державного нагляду у сфері

техногенної та пожежної безпеки. Постанова КМУ від 05.09.2018 № 715. [Електронний ресурс]. URL: https://ips.ligazakon.net/document/kp180715

175. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року : Розпорядження КМУ від 10.11.2023 № 1025-р. Офіційні публікації/бази. URL: https://ohoronapraci.com.ua/norm/481598-pro-zatverdzhennya-planu-zakhodiv-z-realizatsiyi-kontseptsiyi-zabezpechennya

176. Про затвердження повноважень органів місцевого самоврядування щодо цивільного захисту: Закон України №2394-IX – роз'яснення на LexInform (04.08.2022). – Режим доступу: https://lexinform.com.ua/

177. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова КМУ від 09.01.2014 №11. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF

178. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту. Постанова КМУ від 27.09.2017 № 733. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/733-2017-%D0%BF

179. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету. Постанова КМУ від 29.03.2002 № 415. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/415-2002-%D0%BF

180. Про затвердження Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії: Постанова КМУ від 10.02.2023 № 118 [Електронний ресурс]. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/go/118-2023-%D0%BF

181. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 № 1645-III // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1645-14

182. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/794-18

183. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, спричинені бойовими діями, терористичними актами, диверсіями, спричиненими військовою агресією Російської Федерації. Закон України №2923-IX від 23.02.2023 – Голос України, 22.03.2023.

184. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1882-20

185. Про місцеве самоврядування: зміни до закону (впроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту» від 09.07.2022 № 2394-IX). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text

186. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80

187. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

188. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 № 2245-III // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2245-14

189. Про організацію оповіщення населення. Офіційна публікація КМУ з текстом Положення. 29.03.2024. [Електронний ресурс]. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/660/a97/3c5/660a973c550e5342784004.pdf

190. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 179-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/179-2022-%D1%80

191. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 05.04.2007 № 877-V. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/877-16

192. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 №2163-VIII. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19

193. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2059-19

194. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1550-14

195. Про протимінну діяльність в Україні : Закон України від 06.12.2018 № 2642-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2642-19

196. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/183/98-%D0%B2%D1%80

197. Про ратифікацію Угоди щодо участі України в Механізмі цивільного захисту ЄС: Закон України від 08.11.2023 №3434-IX. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3434-20

198. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 грудня 2022 року «Про проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту»: Указ Президента України №883/2022 від 23.12.2022. Офіційний вісник Президента України, 2023, №1.

199. Про Стратегію національної безпеки України : Рішення РНБО від 14.09.2020 (введено в дію Указом Президента № 392/2020). База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/392/2020

200. Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2320-20

201. Про утворення Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.02.2020 № 49 ; офіційне повідомлення ІДУНДЦЗ. URL: https://indcz.dsns.gov.ua/uk/news/3410

202. Про уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементацію норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту : Закон України №2394-IX від 09.07.2022 // Відомості Верховної Ради України. – 2023. – №22, ст. 213. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-IX

203. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // База даних Законодавство України / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17ca

204. Регламент (ЄС) 2022/2554 Європейського Парламенту та Ради від 14.12.2022 «Про цифрову оперативну стійкість фінансового сектору» (DORA). – Офіційний вісник ЄС L333, 27.12.2022, с.1–79. – Режим доступу: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022R2554

205. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища. Київ: НІСД, 2022. 456 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-06/reznikova_book_web.pdf

206. Резнікова О. О. Організація системи забезпечення національної стійкості: досвід країн ЄС. Аналітичний звіт. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2021. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf

207. Резнікова, О. О. Національна стійкість: від витоків до новітніх безпекових загроз : монографія [Електронний ресурс]. Київ: НІСД, 2020. 400 с. Режим доступу: https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/nacionalna-stiykist-vid-vytokiv-do-novitnikh-bezpekovikh-zahroz

208. Роз'яснення ДСНС щодо сигналів оповіщення та інформування населення про НС. ДСНС України. 22.08.2022. [Електронний ресурс]. URL: https://dsns.gov.ua/uk/news/ostanni-novini/rozyasnennya-dsns-shhodo-signaliv-opovishhennya-informuvannya-naselennya-pro-zagrozu-viniknennya-abo-viniknennya-nadzvicainix-situacii

209. Роз'яснення ДСНС щодо сигналів оповіщення та інформування населення… (з урахуванням Постанови № 733). Офіційні повідомлення ДСНС/КМУ. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/roziasnennia-dsns-shchodo-syhnaliv-opovishchennia-informuvannia-naselennia-pro-zahrozu-vynyknennia-abo-vynyknennia-nadzvychainykh-sytuatsii

210. Романенко Є. О. Концептуальні засади реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. Аспекти публічного управління. 2016. Т. 4, № 3 (29). С. 38–46. DOI: 10.15421/151605.

211. Рубан В. В., Шведун В. О., Домбровська С. М. Публічне адміністрування у сфері цивільного захисту: теорія, методологія, практика : монографія. — Харків : НУЦЗУ, 2022. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/16952/1/Монографія%20Рубан%20Шведун%20Домбровська.pdf

212. Рубанський В. І. Система цивільного захисту населення в умовах сучасних безпекових викликів. Вінниця, 2022. URL: https://dspace.vspu.edu.ua/bitstreams/800a2e3d-96c3-4d0f-b76c-a4cf971c2a3c/download

213. С. Шутяк Сендайська рамкова програма зменшення лих як інструмент сталого розвитку. Проект «Зменшення вразливості до ризиків катастроф в Україні (Фаза II)» URL: https://archive.r2p.org.ua/wp-content/uploads/2022/11/sendajska_programa_ukr_web-1.pdf

214. Семілетов О. С. Інноваційні підходи до формування системи публічного управління у сфері цивільного захисту України в сучасних умовах і надзвичайних ситуаціях. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2025. DOI: 10.52363/2414-5866-2025-1-32.

215. Сендайська рамкова програма зменшення ризиків лих та український контекст: аналітичний звіт / за заг. ред. О. В. Зайчука. Київ, 2022. URL: https://archive.r2p.org.ua/wp-content/uploads/2022/11/sendajska_programa_ukr_web-1.pdf

216. Ситник Г. П., Андреєв С. О. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. Вісник НАДУ, 2014, № 2, с. 5–11.

217. Сковронський Д. Ю. Організаційні аспекти державного управління у сфері цивільного захисту: функціональні та територіальні підсистеми ЄДСЦЗ // Інвестиції: практика та досвід. — 2024. — № 11. — URL: https://www.investplan.com.ua/?op=1&z=11847

218. Слово і Діло. Укрзалізниця призначила евакуаційні поїзди далекого сполучення [Електронний ресурс]. 06.03.2022. Режим доступу: https://www.slovoidilo.ua/2022/03/06/novyna/suspilstvo/ukrzaliznycya-pryznachyla-evakuaczijni-poyizdy-dalekoho-spoluchennya

219. Соболь О. М., Кравців С. Я. Аналіз інтегрального пожежного ризику на території районів Харківської області. Вісник Національного

університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/

220. Соловйова І. А., Черевко І. Д., Новіков Д. О. Кібербезпека та інформаційні технології: монографія. Кропивницький: ЦКО, 2020. 380 с. URL: https://irmu.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/Monohrafiya_kiberbezpeka_2020.pdf

221. Споришев К. О. Геоінформаційні системи в державному управлінні діяльністю сил безпеки України. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2024. Т. 35(74), № 1. DOI: 10.32782/TNU-2663-6468/2024.1/34. URL: https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/1_2024/36.pdf

222. Стешенко Т. В. Стійкість територіальних громад в Україні: теоретико-правові підходи. Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2025. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/05/30.pdf

223. Сурілова О. О. Механізми цивільного захисту та гуманітарної допомоги в Європейському Союзі: організаційно-правові засади: дисертація. Одеса, 2023. URL: https://dspace.onua.edu.ua/bitstreams/c1ab7e36-1249-4e4f-a10c-2c0541959959/download

224. Суспільне Новини. У «Дії» з'явилася мапа укриттів [Електронний ресурс]. 08.02.2024. Режим доступу: https://suspilne.media/679986-u-dii-zavilasa-mapa-ukrittiv/

225. Суходоля О. М. Енергетична безпека України: методологія системного аналізу : монографія. — Київ : НІСД, 2020. — 288 с. — URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/sukhodolia_energy_security_sayt-1.pdf

226. Суходоля О. М. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури: монографія. Київ: НІСД,

2019. 240 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopov_Suchodolya_print.pdf

227. Суходоля О. М. Стійкість критичної енергетичної інфраструктури та життєдіяльності громад: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2024. 160 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024-05/ad_sukhodolia_resilience_29052024.pdf

228. Твердохліб В. В., Подобєд О. Л. Сутність і роль матеріальних резервів у системі цивільного захисту. Ефективна економіка. 2021. № 12. URL: https://donnuet.edu.ua/wp-content/uploads/2022/02/%D0%95%D0%95_2021_12_422.pdf

229. Теорія та практика цивільної безпеки в Україні : колективна монографія / за ред. В. Тютюника та ін. Київ: НАУ, 2020. 540 с. URL: https://jrnl.nau.edu.ua/index.php/SAFETY/article/download/15238/21339

230. Терещук О. Д., Кривошликов С. Ф. Діагностика загроз міжнародній безпеці по мотивам Давосу-2024. Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування. № 1, 2024. DOI https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.21

231. Технічні вимоги до загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення… : Наказ МВС України від 05.11.2018 № 884. URL: https://dsns.gov.ua/upload/1/6/1/9/5/2019-5-22-884-05-11-2018.pdf

232. Тимчасовий захист для осіб, що тікають від агресії проти України. Європейська Комісія. 2024. [Електронний ресурс]. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/asylum-eu/temporary-protection_en

233. Тищенко В. О. Планування як функція управління у сфері цивільного захисту. Збірник наук. праць / НУЦЗУ, 2024. Репозитарій НУЦЗУ. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/19973

234. Тищенко В., Пруський А., Васильєв І., Скоробагатько Т. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні техногенної безпеки

України. Науковий вісник: Державне управління (Інститут державного управління та наукових досліджень з ЦЗ), 2021, № 3(9), с. 199–214.

235. Тищенко О. В., Пруський А. В. Ризик-орієнтований підхід як основа стратегічного планування у сфері цивільного захисту. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 10. URL: https://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2021/74.pdf

236. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Західної Європи. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. Вип. 4 (27). С. 441–447.

237. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Південної Європи. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. Вип. 1 (28). С. 407–417.

238. Тютюник В. В. Особливості функціонування системи державного управління у кризових ситуаціях (щодо організації цивільного захисту). Сучасні інформаційні технології та системи управління. 2022. № 4. [Електронний ресурс]. URL: https://sits.kname.edu.ua/index.php/sits/article/view/547/544

239. Тютюник В. В. Особливості функціонування системи цивільного захисту України в умовах сучасних викликів // Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. — 2023. — URL: https://sit.nuou.org.ua/article/download/256609/256199/597514

240. Тютюник В. В., Тютюник І. В., Мартиненко О. В. Ефективність функціонування системи ситуаційних центрів в Україні : ст. // Збірник наук. праць НУОУ, 2022. URL: https://sit.nuou.org.ua/article/download/267308/264497

241. Тютюник В. В., Тютюник О. О., Удянський М. М. Кластеризація регіонів України за рівнем небезпеки та шляхи підвищення ефективності функціонування ЄДСЦЗ в умовах невизначеності вхідної

інформації про виникнення НС. Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека. 2021. № 1(11). С. 75–84. URL: https://nvcz.undicz.org.ua/index.php/nvcz/article/view/113

242. Указ Президента України №353/2023 від 26.06.2023 «Про рішення РНБО України від 23 червня 2023 року «Щодо результатів оперативних обстежень об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту та вирішення проблемних питань щодо укриття населення» // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – URL: https://www.president.gov.ua/documents/3532023-47133

243. Укрзалізниця з 24 лютого евакуювала чотири мільйони людей // Укрінформ. – 2022. – 5 листопада. – URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3608113-ukrzaliznica-z-24-lutogo-evakuuvala-cotiri-miljoni-ludej.html

244. Укрінформ. «В Україні працюють понад 6 тисяч «Пунктів незламності», з них близько 500 розгорнула ДСНС». Новина, 13.11.2023. URL: https://www.ukrinform.ua

245. Уряд утворив Держагентство відновлення: Постанова КМУ від 13.01.2023 № 28 («Питання діяльності Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України») // Повідомлення на Урядовому порталі: Кабінет Міністрів України, 13.01.2023. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/news/premier-ministr-uriad-utvoryv-derzhahentstvo-vidnovlennia

246. Хаджинов І. С. Оцінка ризику в системі цивільного захисту: сучасні підходи та моделі. Науковий вісник НЛТУ України. 2023. № 33(5). URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2023/33_5/20.pdf

247. Хітра Л. В., Щербатюк О. Г. Особливості діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 9. [Електронний ресурс]. URL: https://www.lsej.org.ua/9_2023/81.pdf

248. Хотра О. В. Пожежна безпека та цивільний захист: роль добровільних пожежно-рятувальних дружин у громадах України: кваліфікаційна робота магістра. Київ: КНУБА, 2025. URL: https://ela.kpi.ua/bitstreams/8f2f2b97-5e6f-4f28-89a1-77b5004dc3e6/download

249. Чиркіна-Харламова М. А. Організація міжнародної взаємодії під час реагування на надзвичайні ситуації: методичні вказівки для самостійної роботи. Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2024. URL: https://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/20899/1/%D0%9E%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%20%D0%BC%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80.%20%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%97.pdf

250. Чорна В. І. Організація та управління в цивільному захисті : навч. посіб. Київ : КНУБА, 2017. URL: https://library.knuba.edu.ua/uk/organizaciona-ta-upravlinnya-v-civilnomu-zahisti.html

251. Шведун В. О. Стратегічне планування у публічному адмініструванні сфери цивільного захисту : лекц. матеріали. НУЦЗУ, 2016. URL: https://fubn.nuczu.edu.ua/nnvc/images/topmenu/kafedry/kafedra-publichnoho-administruvannia-u-sferi-tsyvilnoho-zakhystu/Lekcii/lk7.pdf

252. Шведун В. О. Стратегічне планування у публічному адмініструванні сфери цивільного захисту : навч.-метод. матеріали. — Харків : НУЦЗУ, 2016. URL: https://univer.nuczu.edu.ua/tmp_metod/2842/Metod._vkaz_Strat.plan..pdf

253. Шкарлет Н. М., Федоренко Я. В. Ідентифікація суб'єктів господарювання — об'єктів підвищеної небезпеки як елемент державного регулювання промислової безпеки. Економіка та суспільство. 2022. [Електронний ресурс]. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1582

254. Шойко В. Характерні особливості змісту поняття механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. Публічне урядування. 2020. № 2(22). С. 230–241. DOI: 10.32689/2617-2224-2020-2(22)-230-240.

255. Щодо результатів обстежень фонду захисних споруд та укриття населення : рішення РНБО України 23.06.2023 (введено в дію Указом Президента №353/2023) LigaZakon URL : https://ips.ligazakon.net/document/MUS38278

256. Яременко О. І., Страхніцький Я. О. Теоретико-методичні основи забезпечення системи захисту критичної інфраструктури держави. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 1. URL: https://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2022/40.pdf

257. Яцук Ю. В. Ризик-орієнтований підхід у державному управлінні цивільним захистом. Вінниця, 2022. URL: https://dspace.vspu.edu.ua/bitstreams/05747a51-d914-42d4-b1b3-64023017eb5a/download

258. Ященко О. А., Гарбуз С. В. Особливості реалізації публічного управління у сфері підготовки фахівців служби цивільного захисту в Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2023. DOI: 10.52363/2414-5866-2023-1-37.

259. Ященко О. А., Гарбуз С. В. Перспективи розвитку Механізму цивільного захисту ЄС. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2024. DOI: 10.52363/2414-5866-2024-2-47.

260. A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action. FEMA, December 2011. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/whole_community_dec2011__2.pdf

261. Adger, W. Neil. 2003. "Social Capital, Collective Action, and Adaptation to Climate Change”. Economic Geography 79(4): 387–404.

262. AIDR. Community Engagement for Disaster Resilience: Handbook. Melbourne: Australian Institute for Disaster Resilience, 2020. URL: https://knowledge.aidr.org.au/resources/handbook-community-engagement-for-disaster-resilience/

263. Ajax Systems. Three years of the Air Alert app: over 27 million downloads and 100 million active users monthly [Електронний ресурс]. 01.03.2025. Режим доступу: https://ajax.systems/press-page/air-alert-third-anniversary/

264. Aldrich D. P. Social Capital in Post-Disaster Recovery. Northeastern University, 2025. URL: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/028072701303100211

265. Alexy, R., Bertucci, G. Crisis Management Standards in the EU. European Civil Protection Review. URL: https://ec.europa.eu/echo/ [in English].

266. Andrew S. A., Carr J. B. Mitigating Uncertainty and Risk in Planning for Regional Preparedness: The Role of Bonding and Bridging Relationships. Urban Studies. 2013. Vol. 50, No. 4. P. 709–724. DOI: 10.1177/0042098012455718.

267. Andrew S. A., Kendra J. M. An adaptive governance approach to disaster-related behavioural health services. Disasters. 2012. Vol. 36, No. 3. P. 514–532. DOI: 10.1111/j.1467-7717.2011.01262.x.

268. Ansell C., Boin A., Keller A. Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. Journal of Contingencies and Crisis Management. 2010. Vol. 18, No. 4. P. 195/196–207. DOI: 10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x.

269. Australian Institute for Disaster Resilience. (2018, January). Building community preparedness. Australian Journal of Emergency Management. Retrieved August 11, 2025, from https://knowledge.aidr.org.au/resources/ajem-jan-2018-building-community-preparedness

270. Australian Journal of Emergency Management. – October 2021 Edition. Innovation hiding in plain sight: volunteer-driven case studies [Electronic resource]. (Про частку волонтерів 87% та участь волонтерів у впровадженні інновацій). Access: https://knowledge.aidr.org.au/resources/ajem-oct-2021-innovation-hiding-in-plain-sight-volunteer-driven-case-studies/

271. Australian Red Cross. “Humanitech: Supporting ground-breaking technology solutions for disaster resilience” – Redcross.org.au, 2021.

272. Boustras G. Probabilistic Fire Risk Assessment. European University Cyprus. 2025. URL: https://orcid.org/0000-0003-2133-9575

273. Bryson J. (2021). The future of strategizing by public and nonprofit organizations. PS: Political Science & Politics, 54(1), 9–18. https://doi.org/10.1017/S104909652000181X

274. Bryson J., Barbara M., Crosby C., Stone M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. Public Administration Review, 75(5), 647–663. https://doi.org/10.1111/puar.12432

275. Burgess J. P. Geopolitics of Risk: Cultural Foundations of Security. Ecole Normale Supérieure. 2025. URL: https://geopolitics-of-risk.ens.fr/

276. Cabinet Office of Japan. Disaster Management in Japan. Tokyo, 2023. URL: https://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pd

277. Cabinet Office, Government of Japan. Disaster Management in Japan. URL: https://www.bousai.go.jp/updates/index.html [in English].

278. Cambridge Centre for Risk Studies. (2020). Impacts of severe natural catastrophes on financial markets. University of Cambridge Judge Business School. Retrieved August 11, 2025, from https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/08/crs-impacts-of-severe-natural-catastrophes-on-financial-markets.pdf

279. Choi S. O., Kim B. T. Power and Cognitive Accuracy in Local Emergency Management Networks. Public Administration Review. 2007. Vol. 67, Suppl. 1. P. 198–209. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00828.x.

280. Christensen T., Lægreid P., Rykkja L. H. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. Public Administration Review. 2016. Vol. 76. P. 887–897. DOI: 10.1111/puar.12558.

281. Cigler B. A. Mainstreaming Emergency Management into Public Administration. Public Administration Review. 2009. Vol. 69. P. 1172–1176. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2009.02074.x.

282. Comfort L. K., Waugh W. L. Jr., Cigler B. A. Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Directions. Public Administration Review. 2012. Vol. 72. P. 539–547. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02549.x.

283. Commission Implementing Decision 2014/762/EU of 16 October 2014 laying down rules for the implementation of Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2014/762/oj

284. Commission Recommendation C(2024) 8339 of 29.11.2024 — EU Host Nation Support Guidelines. EU Civil Protection Knowledge Network. URL: https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/system/files/2025-03/eu-host-nation-support-guidelines.pdf

285. Dale, A., Gordon, J. Climate Resilience and Disaster Preparedness in Canada. Canadian Journal of Emergency Management. URL: https://cjem.ca/ [in English].

286. Davidson R. A. Disaster Risk Modeling and Infrastructure Resilience. University of Delaware, Disaster Research Center. 2025. URL: https://legacy.arch.tamu.edu/camra/davidson_on_engineering_risk_reduction.pdf

287. Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, as amended. Official Journal of the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1313

288. Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union (NIS2). Official Journal of the EU. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj

289. Directive (EU) 2022/2557 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on the resilience of critical entities (CER). Official Journal of the EU. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj

290. Directive 2007/60/EC of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks (Floods Directive). EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj/eng

291. Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj

292. Directive 2012/18/EU (Seveso III) on the control of major-accident hazards involving dangerous substances. EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/18/oj/eng

293. Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (DG ECHO). Civil Protection Knowledge Network. Офіційний портал. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/knowledge-network_en

294. DREAM (Проєкт відбудови). Вперше за роки незалежності у програми відбудови закладено будівництво укриттів у школах. 2024. URL: https://dream.gov.ua/news/

295. Emergency Response Coordination Centre (ERCC): role та операції (в т. ч. підтримка України). European Commission (DG ECHO). URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

296. EU Civil Protection Mechanism. What it is and how it працює. Європейська Комісія. Оновлено 24.01.2025. [Електронний ресурс]. URL:

https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

297. European Commission – Press Corner. Ukraine joins the EU Civil Protection Mechanism (участь України в Механізмі ЦЗ ЄС). 2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2360

298. European Commission Recommendation C(2024) 8339 final of 29.11.2024 on Union Civil Protection Mechanism Host Nation Support Guidelines. – Режим доступу: https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/system/files/2025-03/eu-host-nation-support-guidelines.pdf

299. European Commission. Civil Protection Mechanism. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu [in English].

300. European Commission. EU Civil Protection Mechanism. Brussels, 2024. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en

301. European Commission. rescEU – Europe's crisis reserve. Brussels: DG ECHO, 2025. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_en

302. Federal Emergency Management Agency. (n.d.). National response framework. FEMA. Retrieved August 11, 2025, from https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/frameworks/response

303. Federal Emergency Management Agency. National Incident Management System (NIMS) Guide. Washington D.C., 2023. URL: https://www.fema.gov/emergency-managers/nims

304. Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK, Germany). Volunteer fire brigades and civil protection. Офіційний портал. URL: https://www.bbk.bund.de/

305. FEMA. A Whole Community Approach to Emergency Management: Principles, Themes, and Pathways for Action. December 2011.

306. Fischer A. P., Jasny L. Capacity to Adapt to Environmental Change: Evidence from a Network of Organizations Concerned with Increasing Wildfire Risk. Ecology and Society. 2017. Vol. 22, No. 1. Article 23. DOI: 10.5751/ES-08867-220123.

307. Frey K., Calderón-Ramírez D. R. Multi-Level Network Governance of Disaster Risks: The Case of the Metropolitan Region of the Aburrá Valley (Medellín, Colombia). Journal of Environmental Planning and Management. 2019. Vol. 62, No. 3. P. 424–445. DOI: 10.1080/09640568.2018.1470968.

308. Ganin A. A., Massaro E., Gutfraind A., Steen N., Keisler J. M., Kott A., Mangoubi R., Linkov I. Operational resilience: concepts, design and analysis. 2015. URL: https://arxiv.org/abs/1508.01230 [дата звернення: 11.08.2025]

309. Government of Canada. “Launch of Centre of Excellence on Disaster Recovery” – Canada.ca, 2021. URL: https://www.canada.ca/en/public-safety-canada/news/2025/09/government-of-canada-launches-new-centre-of-excellence-to-support-communities-with-disaster-recovery.html

310. Government of Canada. “Modernizing the Disaster Financial Assistance Arrangements (DFAA) program” – Public Safety Canada News, 2023. URL: https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rrngmnts/dfaa-mdrnzng-en.aspx

311. Government of Canada. Disaster Financial Assistance Arrangements (DFAA). 2025. URL: https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstncs-rrngmnts-en.aspx

312. Guo X., Kapucu N. Network Performance Assessment for Collaborative Disaster Response. Disaster Prevention and Management. 2015. Vol. 24, No. 2. P. 201–220. DOI: 10.1108/DPM-10-2014-0209.

313. Henstra D. Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt? Public Administration Review. 2010. Vol. 70, No. 2. P. 236–246. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02130.x.

314. Hildebrand S., Wehde W. Examining Factors Associated with Emergency Managers' Collaborative Planning with Health Departments Prior to and during the COVID-19 Pandemic. Public Administration Review. 2023. Vol. 83, No. 5. P. 1351–1366. DOI: 10.1111/puar.13700.

315. Hossain L., Kuti M. Disaster Response Preparedness Coordination through Social Networks. Disasters. 2010. Vol. 34, No. 3. P. 755–786. DOI: 10.1111/j.1467-7717.2010.01168.x.

316. Hu Q., Kapucu N. Information Communication Technology Utilization for Effective Emergency Management Networks. Public Management Review. 2016. Vol. 18, No. 3. P. 323–348. DOI: 10.1080/14719037.2014.969762.

317. Hu Q., Knox C. C., Kapucu N. What Have We Learned since September 11, 2001? A Network Study of the Boston Marathon Bombings Response. Public Administration Review. 2014. Vol. 74, No. 6. P. 698–712. DOI: 10.1111/puar.12284.

318. Hua Q., Zhang H. Incorporating Emergency Management into Public Administration Education: The Case of China. Journal of Public Affairs Education. 2020. Vol. 26, No. 2. P. 228–249. DOI: https://doi.org/10.1080/15236803.2019.1702364

319. Integrated Public Alert & Warning System (IPAWS): Overview. FEMA. URL: https://www.fema.gov/emergency-managers/practitioners/integrated-public-alert-warning-system

320. IRIDeS, Tohoku University. Koshimura Shunichi – Profile. Sendai: IRIDeS, 2025. URL: https://irides.tohoku.ac.jp/eng/organization/koshimura.html

321. Japan Meteorological Agency. Earthquake Early Warning System: What is an Earthquake Early Warning? JMA. URL: https://www.jma.go.jp/jma/en/Activities/eew1.html

322. Jung K., Song M., Feiock R. Isolated and Broken Bridges from Interorganizational Emergency Management Networks: An Institutional

Collective Action Perspective. Urban Affairs Review. 2019. Vol. 55, No. 3. P. 950–975. DOI: 10.1177/1078087417690257.

323. Jung K., Song M., Park H. J. The Dynamics of an Interorganizational Emergency Management Network: Interdependent and Independent Risk Hypotheses. Public Administration Review. 2019. Vol. 79, No. 2. P. 225–235. DOI: 10.1111/puar.12993.

324. Kapucu N. Collaborative Emergency Management: Better Community Organising, Better Public Preparedness and Response. Disasters. 2008. Vol. 32, No. 2. P. 239–262. DOI: 10.1111/j.1467-7717.2008.01037.x.

325. Kapucu N. Interagency Communication Networks during Emergencies: Boundary Spanners in Multiagency Coordination. The American Review of Public Administration. 2006. Vol. 36, No. 2. P. 207–225. DOI: 10.1177/0275074005280605.

326. Kim B. J., Park H. G., Chung J. B. Social Network Analysis of the Korean Disaster-Safety Industry. Disaster Prevention and Management. 2018. Vol. 27, No. 1. P. 28–42. DOI: 10.1108/DPM-08-2017-0212.

327. Kim K. W., Yoon H. Y., Jung K. Resilience in Risk Communication Networks: Following the 2015 MERS Response in South Korea. Journal of Contingencies and Crisis Management. 2017. Vol. 25, No. 3. P. 148–159. DOI: 10.1111/1468-5973.12180.

328. Kryshtanovych M., Storozhev R., Malyshev K., Munko A., Khokhba O. State Management of the Development of National Cybersecurity Systems. International Journal of Computer Science and Network Security. 2022. Vol. 22, n.5. pp. 11-16.

329. Kryvoshlykov Serhii Genesis of civil-protection systems in eu member states: a state-administrative perspective. Visegrad Journal on Human Rights, No 2, 2025, P. 72-78. DOI: https://doi.org/10.61345/1339-7915.2025.2.11

330. Kuznik A. Legal regulation of critical infrastructure protection in the aviation industry in accordance with EU legislation // Academic Visions,

Issue 26/2023. – С.23–31. – DOI:10.5281/zenodo.15119692. – Режим доступу: https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1759

331. List of Participating Countries in the Union Civil Protection Mechanism. European Commission. Version 15.04.2024. [Електронний ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/ucpm/guidance/list-3rd-country-participation_ucpm_en.pdf

332. MEXT. Disaster Prevention Education in Japan. Tokyo, 2024. URL: https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title02/detail02/1373858.htm

333. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Japan's support for Ukraine in the administration, etc. sectors (incl. donation of ISUZU fire engines). 2023. URL: https://www.mofa.go.jp/erp/c_see/ua/page7e_000166.html

334. Mori, T., Harada, K. Disaster Risk Reduction in Japan: Lessons from Earthquakes and Tsunamis. Journal of Disaster Research. URL: https://www.fujipress.jp/jdr/ [in English].

335. National Incident Management System. Third Edition. October 2017. Federal Emergency Management Agency (FEMA). URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_nims_doctrine-2017.pdf

336. National Response Framework (4th ed.). FEMA, 28.10.2019. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/NRF_FINALApproved_2011028.pdf

337. Naydonova, K., Shapoval, R., et al. Awareness and compliance of rules of evacuation during martial law in Ukraine [Електронний ресурс]. 2022. Режим доступу: https://feu.edu.ua/wp-content/uploads/2022/12/Awareness-and-compliance-of-rules-of-evacuation-during-martial-law-in-Ukraine.pdf

338. Province of British Columbia. New regulations under the Emergency and Disaster Management Act (news release), 2024. URL:

https://www.colliersprojectleaders.com/climate-readiness-recovery-solutions/?gad_source=1&gad_campaignid=22416638289

339. Public Safety Canada. Emergency Management Strategy for Canada. Ottawa, 2024. URL: https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/index-en.aspx

340. Pugh, M., Larsen, H. UNDP Approaches to Disaster Risk Reduction. UNDP Knowledge Centre. URL: https://www.undp.org/disaster-risk-reduction [in English].

341. Regulation (EU) 2021/783 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing a Programme for the Environment and Climate Action LIFE // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/783/oj

342. Regulation (EU) 2021/836 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/836/oj

343. Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector (DORA). Official Journal of the EU. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj

344. Republic of Estonia Information System Authority (RIA). Data exchange layer X-tee (X-Road). URL: https://www.ria.ee/en/state-information-system/data-exchange-platforms/data-exchange-layer-x-tee

345. Robinson S. E., Eller W. S., Gall M., Gerber B. J. The Core and Periphery of Emergency Management Networks. Public Management Review. 2013. Vol. 15, No. 3. P. 344–362. DOI: 10.1080/14719037.2013.769849.

346. Saban L. I. Entrepreneurial Brokers in Disaster Response Network in Typhoon Haiyan in the Philippines. Public Management Review. 2015. Vol. 17, No. 10. P. 1496–1517. DOI: 10.1080/14719037.2014.943271.

347. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), 2015. 37 p. URL: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

348. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. UNDRR. 2015. [Електронний ресурс]. URL: https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

349. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030: UN World Conference on DRR, Sendai, March 2015. – Режим доступу: https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

350. Serhii Kryvoshlykov. Multi-layered defense against carrier-configured UAVS: from camouflage to close-range counter-FPV. No. 3 (2025): Łódzkie Studia Humanistyczne. P. 73-79. DOI: https://doi.org/10.32782/2956-333X/2025-3-8

351. Siciliano M. D., Wukich C. Network Formation during Disasters: Exploring Micro-Level Interorganizational Processes and the Role of National Capacity. International Journal of Public Administration. 2017. Vol. 40, No. 6. P. 490–503. DOI: 10.1080/01900692.2016.1140200.

352. Solidarity Fund PL in Ukraine. Цивільний захист в умовах війни: підсумки науково-практичної конференції 17–18 квітня 2023 р. – Львів, 2023. – URL: https://solidarityfund.org.ua/novyny/vidbulasya-dvodenna-naukovo-praktychna-konferenczyya-czyvilnyj-zahyst-v-umovah-vijny-uchast-u-yakij-vzyaly-eksperty-fondu-mizhnarodnoyi-solidarnosti/

353. Tetiana Shvets, Svitlana Shestakova, Serhii Kryvoshlykov, Viktoriia Lohvynenko, Uliana Butrynovska. Enchancing student`s social abilities via cooperative learning and project-based teaching methods: Pedagogical approaches and beneficial outcomes . Multidisciplinary Reviews (2024): n. pag. DOI: https://doi.org/10.31893/multirev.2024spe022

354. Technisches Hilfswerk (THW) — official site (EN). URL: https://www.thw.de/EN/homepage/homepage_node.html

355. The National Emergency Supply Agency (NESA), Finland — organisation and mandate. URL: https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/organisation/the-national-emergency-supply-agency

356. Tsunami commemoration day proposed," Agence France Presse (France). January 18, 2005.

357. Ukraine — EU Civil Protection Mechanism (country page). European Commission (DG ECHO). URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en

358. Ukraine Facility. Європейська Комісія. Інвестиційні гарантії та відбудова. 2024. [Електронний ресурс]. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/funding-technical-assistance/ukraine-facility_en

359. Ukraine joins the EU Civil Protection Mechanism. European Commission. April 2023. [Електронний ресурс]. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en

360. Ukraine’s Digital Ministry Is a Formidable War Machine. WIRED, 17.03.2022 (про запуск та інтеграцію застосунку Air Alert та Cell Broadcast-алертів). URL: https://www.wired.com/story/ukraine-digital-ministry-war

361. UNDP Ukraine. Strengthening Disaster Risk Reduction in Ukraine. URL: https://www.undp.org/ukraine [in English].

362. Unidad Militar de Emergencias (UME), Ministerio de Defensa de España — official site. URL: https://ume.defensa.gob.es/

363. United Nations Development Programme (UNDP). 16 high-tech underwater drones to boost humanitarian demining in Ukraine (приклад сучасних технологій і навчання персоналу). 29.05.2025. URL: https://www.undp.org/ukraine/press-releases/16-high-tech-underwater-drones-boost-humanitarian-demining-ukraine

364. United Nations Development Programme. Disaster Risk Reduction. URL: https://www.undp.org/disaster-risk-reduction [in English].

365. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. URL: https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework [in English].

366. United Nations. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva : United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015. URL: https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030

367. Urby H., McEntire D. A., Urby M. V. The Legitimacy Challenge Facing Emergency Management: Learning from the Public Administration Experience. Journal of Emergency Management. 2019. Vol. 17, No. 3. P. 167–176. DOI: 10.5055/jem.2019.0415.

368. Vasavada T. Managing Disaster Networks in India. Public Management Review. 2013. Vol. 15, No. 3. P. 363–382. DOI: 10.1080/14719037.2013.769854.

369. Waugh W. L. Jr. EMAC, Katrina, and Governors of Louisiana and Mississippi. Public Administration Review. 2007. Vol. 67, Suppl. 1. P. 107–113. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00819.x.

370. Waugh W. L. Jr., Streib G. Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. Public Administration Review. 2006. Vol. 66, Suppl. 1. P. 131–140. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00673.x.

371. Wisner B., Blaikie P., Cannon T., Davis I. At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. 2nd ed. London: Routledge, 2004. URL: https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203714775

372. Wolbers J., Groenewegen P., Mollee J., Bím J. Incorporating Time Dynamics in the Analysis of Social Networks in Emergency Management. Journal of Homeland Security and Emergency Management. 2013. Vol. 10, No. 2. P. 555–585. DOI: 10.1515/jhsem-2013-0019.

373. Wukich C., Mergel I. Closing the Citizen-Government Communication Gap: Content, Audience, and Network Analysis of Government Tweets. Journal of Homeland Security and Emergency Management. 2015. Vol. 12, No. 3. P. 707–735. DOI: 10.1515/jhsem-2014-0074.

374. Yeo J., Comfort L. K. An Expected Event, but Unprecedented Damage: Structure and Gaps of Large-Scale Response Coordination of the 2011 Thailand Floods. Disaster Prevention and Management: An International Journal. 2017. Vol. 26, No. 4. P. 458–470. DOI: 10.1108/DPM-02-2017-0048.

375. 20 Years of the National Incident Management System. FEMA, 23.09.2024. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_npd-20-years-of-nims.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

А. У яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Кривошликов С. Ф., Тимошенко О. О. Система аналізу загроз цивільній безпеці: публічно-управлінський аспект. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск 35. С. 184–188. DOI: https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.35.35 *(Особистий внесок здобувача: досліджено комплексний підхід до аналізу загроз цивільній безпеці).*

2. Дмитрова О. С., Гончарова К. Г., Кривошликов С. Ф. Стратегія розвитку системи економічної безпеки України в умовах сьогодення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 6. С. 159–162. DOI: https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.6/25 *(Особистий внесок здобувача: обґрунтовано необхідність врахування у довгостроковому плануванні систем безпеки ризиків та загроз воєнного часу).*

3. Дмитрова О. С., Гончарова К. Г., Кривошликов С. Ф. Національна система оцінки загроз як вагома частина державного стратегічного управління. *Право та державне управління*. 2023. № 4. С. 382–386. DOI: https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.51 *(Особистий внесок здобувача: деталізовано роль системи оцінки загроз у стратегічному управлінні безпекою на національному рівні).*

4. Дмитрова О. С., Карпова К. В., Кривошликов С. Ф. Сучасні підходи до визначень загроз та ризиків економічній безпеці України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск 38. С. 184–188. DOI:

https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.33 *(Особистий внесок здобувача: розроблено класифікація загроз за видами безпеки).*

5. Лисенко С. О., Кривошликов С. Ф. Методологія використання сучасних технологій для завдань цивільної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 2. С. 145–150. DOI: https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.2/25 *(Особистий внесок здобувача: досліджено перспективи використання сучасних технологій для завдань цивільної безпеки України).*

6. Терещук О. Д., Кривошликов С. Ф. Діагностика загроз міжнародній безпеці по мотивам Давосу-2024. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування.* 2024. № 1. С. 133–137. DOI: https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.1.21 (Особистий внесок здобувача: досліджено питання достовірності прогнозування загроз з урахуванням розвитку технологій).

7. Кривошликов С. Ф. Стратегічні засади державного управління в побудові інтегрованої системи національної безпеки України на прикладі Німеччини та країн Європейського Союзу. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2025. № 8 (38). С. 260–269. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-8(38)-260-269

8. Кривошликов С. Ф. Цивільна безпека в глобалізованому світі: виклики цифрової гегемонії. *Суспільство та національні інтереси.* 2025. № 8 (16). С. 630–639. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-8(16)-630-639

9. Кривошликов С. Ф. Цивільна безпека під час воєнного вторгнення та постійних кібератак. *Наукові інновації та передові технології* (Серія «Управління та адміністрування»). 2025. № 8 (48). С. 193–202. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-8(48)-193-202

10. Кривошликов С. Ф. Методологічні засади класифікації принципів забезпечення цивільного захисту України в умовах воєнних та гібридних

загроз. *Наукові перспективи.* 2025. № 9 (63). С. 261–273. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-9(63)-261-273

11. Кривошликов С. Ф. Об'єктно-суб'єктна архітектура державного управління у сфері цивільного захисту: інституційно-правовий аналіз. *Суспільство та національні інтереси*. 2025. № 9 (17). С. 638–648. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1572-2025-9(17)-638-648

12. Кривошликов С. Ф. Функціональні повноваження та завдання державного управління у сфері цивільного захисту України: нормативно-інституційний аналіз. *Наукові інновації та передові технології*. 2025. № 9 (49). С. 200–211. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-9(49)-200-211

13. Кривошликов С. Ф. Державне управління цивільною безпекою України в умовах повномасштабної агресії. *Електронний науковий періодичний журнал «Успіхи і досягнення у науці»* (Серія «Управління та адміністрування»). 2025. № 12 (22). С. 1007–1018. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1254-2025-12(22)-1007-1018

14. Кривошликов С. Ф. Стратегічне планування державного управління цивільною безпекою: від реагування до управління ризиками. *Наукові інновації та передові технології.* 2025. № 12 (52). С. 171–182. DOI: https://doi.org/10.52058/2786-5274-2025-12(52)-171-182

15. Кривошликов С. Ф. Модернізація державного управління цивільною безпекою України в умовах війни. *Наукові перспективи.* 2025. № 12 (66). С. 365–376. DOI: https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-12(66)-365-376

16. Кривошликов С. Ф. Європейська інтеграція як чинник модернізації державного управління у сфері цивільного захисту України. *Електронний науковий періодичний журнал «Успіхи і досягнення у науці»* (Серія «Управління та адміністрування»). 2026. № 3 (25). С. 979–990. DOI: https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-3(25)-979-990

Статті, опубліковані у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus:

17. Shvets Tetiana, Shestakova Svitlana, Kryvoshlykov Serhii, Lohvynenko Viktoriia, Uliana Butrynovska. Enhancing student's social abilities via cooperative learning and project-based teaching methods: Pedagogical approaches and beneficial outcomes. *Multidisciplinary Reviews*. 2024. Vol. 7.. DOI: https://doi.org/10.31893/multirev.2024spe022 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: обгрунтовано необхідність розробки конструктивних стратегій взаємодії зі студентами та молоддю для розвитку фундаментальних соціальних навичок, зокрема і в контексті забезпечення цивільного захисту).*

18. Amelin O, Pyniaha R, Zaloznyi R, Dmytrova O, Kryvoshlykov S. Investigation of Criminal Offences in the Field of Official Activity: Analysis of International Experience and the Possibility of its Application in Ukraine. *International Annals of Criminology*. 2025. Vol. 63, No. 4. P. 768–790. DOI: https://doi.org/10.1017/cri.2025.10110 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: досліджено перспективи провадження найкращих міжнародних практик для покращення статистики виявлення правопорушень у безпековій сфері)*.

19. Yavorska L., Mukhina G., Kryvoshlykov S., Masliuk A., & Sobkova S. (2026). Psychological support for witnesses in war-related criminal proceedings. *Revista Cubana De Medicina Militar*. 2026. Vol. 55, No. 2. Art. e026077177. URL: https://revmedmilitar.sld.cu/index.php/mil/article/view/77177 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: проаналізовано моделі психологічної підтримки осіб, що постраждали в умовах війни).*

20. Karabin O., Lupak N., Vugar I., Salmanov O., Kryvoshlykov S., Onyshkiv Z. Use of Artificial Intelligence Models in Educational Data Management to Support Pedagogical Decisions. *Journal of Theoretical and Applied Information Technology* 2026. Vol. 104, No. 4. P. 499–514. DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.18824453 **Scopus**. *(Особистий внесок здобувача: проаналізовано перспективи використання моделей штучного інтелекту в управлінні даними).*

Статті у інших зарубіжних наукових виданнях

21. Kryvoshlykov S. Genesis of civil-protection systems in EU member states: a state-administrative perspective. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2025. No 2. P. 72–78. DOI: https://doi.org/10.61345/1339-7915.2025.2.11

22. Kryvoshlykov S. Multi-layered defense against carrier-configured UAVs: from camouflage to close-range counter-FPV: *Łódzkie Studia Humanistyczne*. 2025. No. 3. P. 73–79. DOI: https://doi.org/10.32782/2956-333X/2025-3-8

В. Які додатково відображають наукові результати дисертації:

Тези конференцій, круглих столів, комунікативних заходів:

23. Кривошликов С. Міжнародний досвід захисту від надзвичайних ситуацій, як дороговказ у галузі державної безпеки. *Посилення спроможностей СБ України та взаємодія зі складовими сектору безпеки і оборони* (27 вересня 2024 року) : зб. матер. міжвідомч. наук.-практ. конф. : у 2-х ч. Ч. 1. Київ : НА СБ України, 2024. С. 119–122.

24. Кривошликов С. Ф. Державне управління у сфері цивільного захисту як інструмент соціального захисту населення в умовах криз. *Соціальна робота: становлення, перспективи, розвиток*: Збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю. (м. Львів, 18 грудня 2025 року). Львів, 2026. С. 164–168. URL: https://indico.ldubgd.edu.ua/event/70/attachments/837/1050/СР%20ЗБІРНИК%20мат%20Конференції%2018.12.25.pdf

25. Кривошликов С. Ф., Грибенюк В. О. Трансформація парадигми корпоративної безпеки підприємств критичної інфраструктури в умовах воєнного стану. *Виклики майбутнього: трансформації, стратегії адаптації та стійкість у міждисциплінарному вимірі*: Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти та молодих вчених (26 грудня 2025 р.). Чернігів : ЗВО «Університет трансформації майбутнього», 2025. С. 315–316. URL: https://repository.uft.in.ua/index.php/omp/catalog/view/147/152/493 *(Особистий*

внесок здобувача: досліджено особливості корпоративної безпеки підприємств критичної інфраструктури в умовах воєнного стану).

26. Кривошликов С. Ф. Антикризова модель державного управління у сфері цивільного захисту: адаптація до воєнних і техногенних ризиків. *Суспільні трансформації і безпека: людина, держава, соціум* : матеріали доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (15 січня 2026 р.). Львів : *Львівський інститут ПрАТ «ВНЗ «МАУП»*, 2026. С. 258–260. URL: https://li-maup.edu.lviv.ua/uploads/media/content/Nauka_Materialy%20Mizhnarodnoi%20konferentsii%20%20SUSPILNI%20TRANSFORMATsII%20I%20BEZPEKA%20LIuDYNA,%20DERZhAVA,%20SOTsIUM%2015012026.pdf

27. Кривошликов С. Ф. Державне управління цивільною безпекою: інституційна спроможність, ризик-орієнтоване планування та євроінтеграційні орієнтири. *Modern science: trends, challenges, solutions. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference.* (January 17–19, 2026). Liverpool, United Kingdom: *Cognum Publishing House*, 2026. P. 389–392. URL: https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2026/01/MODERN-SCIENCE-TRENDS-CHALLENGES-SOLUTIONS-17-19.01.26.pdf

28. Кривошликов С. Ф. Інституційні механізми державного управління у сфері цивільної безпеки населення. *Science and education: synergy of innovation. Proceedings of the 6th International scientific and practical conference* (January 26–28, 2026). Berlin, Germany: MDPC Publishing, 2026. P. 302–305. URL: https://sci-conf.com.ua/wp-content/uploads/2026/01/SCIENCE-AND-EDUCATION-SYNERGY-OF-INNOVATION-26-28.01.26.pdf

Додаток Б

АКТИ
ВПРОВАДЖЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

061519

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

МАУП

The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

2, Frometivs`ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

«07» квітня 2026 № 930/1

Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження Кривошликова Сергія Федоровича на тему: «Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції» у науково-дослідну роботу ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Результати дисертаційного дослідження Кривошликова С. Ф. на тему «Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції», за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку, використовуються для проведення наукових досліджень у галузі державного управління, в межах виконання загальноакадемічної науково-дослідної теми ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на 2025-2029 рр.: «Дослідження теоретико-методологічних основ забезпечення сталого розвитку української державності в контексті сучасних викликів та загроз: правовий, економічний, безпековий, психологічний та управлінський аспекти» (номер державної реєстрації – 0125U002151). Зокрема, знайшли застосування: розроблена автором концептуальна модель розвитку державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції, у якій поєднано ризик-орієнтовану, цифрову, мережеву, інституційну, гуманітарну та євроінтеграційну складові; запропонована автором наукова класифікація суб'єктного складу державного управління у сфері цивільного захисту (яка, на відміну від формального переліку органів влади та спеціалізованих служб, відображає реальну багаторівневу й міжсекторальну природу сучасного цивільного захисту); наукове бачення ролі територіальних громад у системі цивільного захисту, яке полягає у переході від розуміння громад, як нижчої ланки виконання рішень центральної влади до їх трактування, як первинного рівня управління ризиками, локальної стійкості та першого реагування.

Віце-президент
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна
Академія управління персоналом» **Сергій ХРАПАТИЙ**

МАУП

УКРАЇНА
ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ
(КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)
ДЕПАРТАМЕНТ МУНІЦИПАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ
вул. Вишгородська, 21, м. Київ, 04074 тел. (044) 430 03 32, (044) 430 11 15
Контактний центр міста Києва: 15-51, E-mail: security@kyivcity.gov.ua, Код ЄДРПОУ 42698051

Вих. № 0106-22
від 01.06 2026 р.

ДОВІДКА
про використання результатів дисертаційного дослідження у нормотворчій діяльності Департаменту муніципальної безпеки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)

Департамент муніципальної безпеки міста Києва засвідчує, що окремі наукові положення, висновки та практичні рекомендації дисертаційного дослідження Кривошликова Сергія Федоровича на тему «Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції», поданого на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 — державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку, можуть бути використані у нормотворчій діяльності Департаменту муніципальної безпеки міста Києва в процесі вдосконалення регулювання питань цивільного захисту, громадської безпеки, стійкості міської інфраструктури та захисту населення в умовах воєнних і надзвичайних загроз.

Прикладне значення для нормотворчої роботи мають положення автора щодо розвитку місцевого рівня цивільного захисту як первинної ланки виявлення ризиків, організації оповіщення, евакуації, укриття населення, формування резервів і підтримання життєво необхідних послуг. Зазначені підходи можуть бути враховані під час підготовки проєктів рішень Київської міської ради, місцевих програм, положень і планувальних документів у сфері цивільного захисту населення столиці. Також доцільним є використання пропозицій дисертанта щодо запровадження ризик-орієнтованого планування на місцевому рівні. Йдеться про врахування профілю ризиків районів міста, стану укриттів, рівня готовності комунальних служб, критичності об'єктів міської

інфраструктури, доступності систем оповіщення, маршрутів евакуації та спроможності до швидкого відновлення критичних послуг.

Корисними для правового врегулювання на рівні столиці є також ідеї щодо розвитку цифрових інструментів цивільного захисту: інтегрованих реєстрів укриттів, пунктів допомоги, матеріальних резервів, критичних об'єктів, джерел автономного живлення, цифрових карт ризиків, ситуаційних платформ і стандартів оновлення відповідних даних. Практичний інтерес становлять положення щодо інституціоналізації взаємодії органів місцевого самоврядування, комунальних служб, аварійно-рятувальних підрозділів, операторів критичної інфраструктури, добровольчих формувань, волонтерських мереж і громадських організацій. Напрацювання Кривошликова С. Ф. можуть бути використані при підготовці нормативних рішень, спрямованих на посилення стійкості міста Києва та підвищення готовності його системи цивільного захисту.

Директор Роман ТКАЧУК

КОМУНАЛЬНА АВАРІЙНО-РЯТУВАЛЬНА СЛУЖБА
«КИЇВСЬКА СЛУЖБА ПОРЯТУНКУ»

вул. Вишгородська, 21, м. Київ 04074 тел. (044) 430 91 42, (044) 432 88 28 E-mail: kars@kyivcity.gov.ua
Код ЄДРПОУ 33153784

№ 112 від 26.05 2026р.

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертації Кривошликова Сергія Федоровича «Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції» у практичну роботу комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку»

Комунальною аварійно-рятувальною службою «Київська служба порятунку» (далі – Служба) використано окремі результати дисертаційного дослідження Кривошликова Сергія Федоровича на тему «Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції», поданого на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Практичне значення для діяльності Служби мають положення автора щодо розвитку місцевого рівня цивільного захисту як первинної ланки реагування на надзвичайні ситуації, воєнні, техногенні, екологічні та інфраструктурні загрози. Зокрема, корисними є пропозиції щодо посилення спроможності територіальних громад у питаннях оповіщення населення, евакуації, доступності укриттів, підтримання життєво необхідних послуг і локального реагування. У роботі служби в майбутньому також можуть бути враховані напрацювання дисертанта щодо переходу до ризик-орієнтованої логіки планування аварійно-рятувальних заходів. Такий підхід передбачає оцінювання вразливості міських територій, критичних об’єктів, транспортних вузлів, житлової забудови, місць масового перебування людей та об’єктів соціальної інфраструктури з урахуванням імовірності загроз і можливих наслідків.

Окреме прикладне значення мають пропозиції щодо використання цифрових інструментів у системі цивільного захисту: електронних карт укриттів, геоінформаційних систем, інтегрованих реєстрів, мобільного оповіщення, ситуаційних платформ та оперативного обміну даними між рятувальними підрозділами, органами місцевого самоврядування, комунальними службами, медичними структурами та поліцією. Також, доцільними для практичної діяльності є положення щодо розвитку взаємодії професійних аварійно-рятувальних підрозділів із добровольчими формуваннями, волонтерськими мережами, громадськими організаціями та місцевими спільнотами. Така взаємодія сприяє підвищенню оперативності реагування, покращенню кризової комунікації та зміцненню безпекової стійкості міста Києва.

В цілому ж, використання результатів дисертаційного дослідження Кривошликова С. Ф. має прикладний характер і може сприяти удосконаленню організації аварійно-рятувальних робіт, планування реагування, міжвідомчої координації та підвищення готовності міської системи цивільного захисту до дій в умовах сучасних комплексних загроз.

Командир Дмитро ПІХАЛО

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
доктор юридичних наук, професор
_____ К. В. Муравйов
«__» ____ 2026 р.

АКТ

«12» травня 2026 р. м. Київ

Про впровадження у освітній процес Міжрегіональної Академії управління персоналом основних результатів дисертації Кривошликова Сергія Федоровича «Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку.

Уклала комісія у складі:

завідувача кафедри Національної безпеки, доктора юридичних наук, професора Сервецького Івана Васильовича; заступника завідувача кафедри Національної безпеки, кандидата юридичних наук Ровного Віктора Васильовича; доцента кафедри Національної безпеки, кандидата юридичних наук Голубицького Сергія Германовича.

Про те, що деякі результати наукового дослідження Кривошликова С. Ф. «Розвиток державного управління у сфері цивільного захисту України в умовах європейської інтеграції» впроваджені у освітній процес Міжрегіональної Академії управління персоналом. Зокрема, інтерес для освітнього процесу становлять ідеї автора щодо вдосконалення наукового трактування воєнного досвіду цивільного захисту України, як емпіричної основи для формування нової моделі державного управління цивільною стійкістю, а не лише як сукупності антикризових практик особливого періоду, оптимізації наукової класифікації суб'єктного складу державного управління у сфері цивільного захисту, яка, на відміну від формального переліку органів влади та спеціалізованих служб, відображає реальну багаторівневу й міжсекторальну природу сучасного цивільного захисту.

Викладені в дисертації напрацювання Кривошликова С. Ф. внесені до лекційного матеріалу та використовуються в ході проведення семінарських занять з дисциплін «Актуальні питання національної безпеки», «Безпека критичної та енергетичної інфраструктури», «Громадська безпека та цивільний захист».

Голова комісії: І. В. Сервецький

Члени комісії: В. В. Ровний

Є. Г. Голубицький