

Ляшевська О. І.

<https://orcid.org/0000-0002-1469-4141>

Національний університет цивільного захисту України

## РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ АДАПТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті визначено умови формування адаптивних механізмів публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту в умовах децентралізації. Розглянуто питання ситуацію, в якій децентралізація досить часто характеризується втратою системою публічного управління та регулювання цивільного захисту необхідного рівня стійкості та безперервності процесів управління, нарощування спроможностей, що забезпечують здатність функціонувати в умовах складних викликів та загроз, потребуючи вироблення більш ефективних механізмів публічного управління цивільним захистом. Підкреслено, що наявні недоліки в організації управління в системі цивільного захисту, пов'язані з децентралізацією, впливають на ефективність організації взаємодії між органами публічної влади та процес вироблення й прийняття оперативних рішень. У цьому контексті аргументовано нагальну потребу у розробці та реалізації стратегічно важливих принципів формування адаптивних механізмів кризового публічного управління, спрямованих на регулювання захисту населення і території від надзвичайних ситуацій. Визначено адаптивні механізми кризового публічного управління цивільним захистом, що спрямовані на забезпечення ефективного регулювання цивільного захисту, запобігання або локалізації кризової ситуації, зберігаючи стабільність системи управління надзвичайними ситуаціями та знижуючи їх негативний вплив на населення і території. Доведено важливість пріоритету механізму координації, який дозволяє уникнути дублювання функцій та суттєвих відхилень від загального плану реагування на надзвичайну ситуацію, показано, що його ефективність пов'язана з встановленням чіткої системи комунікації та визначенням відповідальності, відпрацювання практичних навичок з реагування та подолання кризових ситуацій на рівні територіальних громад.*

*Виявлено взаємодоповнюючі функції між адаптивними механізмами кризового публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій та централізованими шляхами регулювання цивільного захисту, що безпосередньо забезпечують досягнення цілей, протидію наслідкам надзвичайної ситуації, утримання системи управління на прийнятному рівні стійкості в умовах активних зовнішніх впливів.*

**Ключові слова:** адаптивні механізми публічного управління, децентралізація, забезпечення цивільного захисту, механізми публічного управління, підходи до публічного управління, публічна влада, публічне управління, регулювання цивільного захисту, цивільний захист.

**Постановка проблеми.** У сучасній практиці публічного управління поширеним механізмом підвищення можливостей органів публічної влади регулювання та реагування на кризи залишається оцінка ризиків та вразливостей на основі застосування механізмів сценарного моделювання, оцінки ймовірностей, аналізу вразливостей щодо виявлених небезпек та оцінки негативних наслідків виникнення надзвичайної ситуації. Проте, в умовах децентралізації публічної влади традиційні механізми часто виявляють суттєві обмеження публічного управління та його здатності

регулювати цивільний захист, зіштовхуючись на регіональному та місцевому рівні з необхідністю протидії подіям, які мають високий ступень непередбачуваності та не відповідають розробленим ситуативним планам подолання надзвичайних ситуацій. Внаслідок децентралізації досить часто виникає ситуація, що характеризується втратою системою публічного управління та регулювання цивільного захисту необхідного рівня стійкості та безперервності процесів управління, нарощування спроможностей, що забезпечують здатність функціонувати в умовах складних викликів та загроз,

потребуючи вироблення більш ефективних механізмів публічного управління цивільним захистом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поняття адаптації та адаптивної здатності все частіше використовуються у різних науках та галузях практики, включаючи управління кризами та стихійними лихами [13; 16–21], забезпечення стійкості [14], адаптацію до зміни навколишнього середовища та їх впливу на потенційні загрози у сфері цивільного захисту [8; 13], публічного управління [1; 4; 9–12]. Різні аспекти досліджень зосереджуються на прийнятності публічно-управлінських рішень у певній часовій перспективі, що забезпечує адаптивну здатність системи зберігати можливості ефективного регулювання цивільного захисту або шляхом використання механізмів адаптації до поступових змін [5–7], або механізмів адаптації до раптових, неочікуваних подій, коли немає відповідних планів та процедур, яких слід дотримуватися [2; 15]. Поряд з цим, питання формування адаптивних механізмів публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту в умовах децентралізації залишається малодослідженим.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення умов формування адаптивних механізмів публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Питання формування адаптивних механізмів публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту в умовах децентралізації потребує звернення уваги на можливість використання сучасної теоретико-методологічної основи. Так, теоретико-методологічну основу становлять підходи управління через стійкість, ризик-орієнтоване планування та інституційна координація між органами державної влади, місцевим самоврядуванням, операторами інфраструктури і громадянським суспільством, які дозволяють узагальнити такі ключові компоненти управлінського циклу стійкості, як прогнозування загроз, оцінювання вразливостей, превентивні та компенсаційні заходи, кризове реагування, відновлення та адаптація, від яких безпосередньо залежить ефективність державної політики у сфері цивільного захисту, узгодженості процедур взаємодії та координації, впровадження єдиних стандартів планів безперервності, а також спроможності органів публічної влади ухвалювати рішення в умовах невизначеності [1]. Такий комплексний підхід до вирішення питання формування адаптивних механізмів публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту в умовах

децентралізації орієнтується на реалізацію потенціалу публічного управління у межах інтегрованої моделі, яка поєднує інституційну узгодженість, цифрову взаємодію, партнерство з інститутами громадянського суспільства та адаптації, фактично поєднуючи адміністративно-організаційні механізми з механізмами прогностного управління ризиками та сценарного моделювання, що забезпечує перехід до превентивного, а не реактивного управління. Це впливає на ефективність вироблення секторальних політик, планів безперервності та місцевих програм безпеки, що є умовою для уникнення негативного впливу децентралізації у сфері публічного управління цивільним захистом, зберігаючи важливий принцип централізованої координації [3].

Важливість наведеного принципу обумовлена тим, що саме завдяки централізованій координації підвищується інституційна стійкість, але потребує інституційного посилення ролі місцевого самоврядування та місцевих громад у реагуванні та регулюванні цивільного захисту. Йдеться про можливість підвищення ефективності не тільки первинного реагування, але вироблення конкретних партнерських моделей взаємодії місцевих та центральних органів влади, посилення ролі механізмів державно-приватного партнерства та механізмів комплексного фінансування цивільного захисту, зокрема, механізмів фінансового забезпечення (пільгове кредитування, компенсаційні механізми) та нефінансових механізмів (публічне рейтингування) [11; 14]. Комплексний підхід у даному випадку виявляє адаптивний потенціал системи публічного управління у сфері цивільного захисту.

У даному аспекті необхідно акцентувати увагу саме на адаптивному потенціалі інтегрованої моделі публічного управління, яка може забезпечити необхідну єдність принципів та підходів до вирішення конкретних завдань цивільного захисту в єдиному комплексі координації та регулювання. Це важливо з огляду на те, що взаємовідносини між органами місцевого самоврядування здійснюються завдяки партнерству або «міжмуніципальному співробітництву», спрямованому на об'єднання ресурсів, з метою підвищення ефективності співпраці, обміну набутим досвідом у наданні окремих послуг, адже стосунки між територіальними громадами, які межують між собою, реалізуються через відповідні органи і мають забезпечувати досягнення певних спільних спеціальних цілей, що є важливим для розв'язання спільних проблем у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій на основі концентрації

попереджувальних і рятувальних ресурсів адміністративних територій [12, с. 158–159]. Такий підхід, на думку дослідників, є найбільш характерним для децентралізованої територіальної адміністративної системи, яка орієнтується на управління кризами [6].

У цьому аспекті варто зазначити, що основними ознаками антикризового публічного управління є [15, с. 126]:

- орієнтованість на виведення з кризового стану, яке заздалегідь має спрогнозувати та попередити негативні наслідки;
- здатність швидко реагувати на зміни, що загрожують нормальному функціонуванню;
- здатність розробляти оптимальні шляхи виходу з кризової ситуації, визначати пріоритетні цінності в умовах кризи;
- спрямованість на завчасне виявлення можливих кризових ситуацій, розроблення заходів протидії, швидкого реагування на будь-які зміни у зовнішньому та внутрішньому середовищі.

При цьому головною метою антикризового публічного управління є забезпечення своєчасного виявлення та оперативного відпрацювання потенційних варіантів дій, вибору оптимального варіанту і його ефективного впровадження у практику, внаслідок чого використання механізмів антикризового публічного управління цивільним захистом потребує уваги до поточного стану, нормативно-правової та ресурсної бази, розробки та введення новітніх механізмів антикризового управління [7, с. 87–88]. Це є важливим з огляду запобігання кризам на основі превентивних дій на основі механізмів ранньої діагностики кризових явищ, терміновості реагування на кризові явища, адекватності реагування на ступінь реальної загрози, реалізації внутрішнього потенціалу у післ-кризовий період [1, с. 68], що реалізують потенціал адаптивності системи управління.

Водночас, одним з основних визначників формування адаптивних механізмів публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту в умовах децентралізації є базове положення про те, що «кризові явища знаходять свій глибинний прояв саме на рівні регіональних спільнот» [21]. Це є важливим з огляду на те, що незалежність та функціонування органів місцевого самоврядування базуються на інструментах самодостатності та самоврядування, що певною мірою створює проблему, адже більшість органів місцевої влади не мають можливості повного використання бюджетних коштів на потреби цивільного захисту, знижуючи ефективність та розвиток антикризового

публічного управління на регіональному і місцевому рівні [10]. У цьому контексті міжнародний досвід дає можливість визначити низку механізмів антикризового публічного управління та регулювання цивільного захисту, серед яких надання пільгових кредитних ресурсів, сприяння розвитку малого та середнього підприємництва, створення інвестиційної та інноваційної привабливості, підтримка певних галузей бізнесу, інструменти підтримки малого та середнього бізнесу, фінансовий вплив тощо [17; 19]. Це є особливо актуальним в умовах децентралізації, адже реформа демократизації та децентралізації визначає нові механізми антикризового управління, заходи в області регіонального розвитку та стратегії: виявлення кризових проблем і масштабів ресурсного потенціалу регіону, системне регулювання, участь громадськості в процесах вирішення місцевих проблем, оперативне управління інфраструктурою регіону, система місцевих комунікацій тощо [8]. При чому, зважаючи на перспективи децентралізації та виклики регулюванню цивільного захисту в умовах реформ публічної влади, варто зауважити, що сутність антикризового управління проявляється у реалізації комплексу спеціальних заходів, спрямованих на запобігання, попередження та протидію кризовим ситуаціям [16], тобто, безпосередньо акцентує увагу на механізмах публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту на основі принципів адаптивності.

Зважаючи на викладене вище, увагу привертають такі механізми публічного управління у сфері цивільного захисту, що мають адаптивний зміст та потенціал, як суверенізація, інституціоналізація та оцінювання. Суверенізація передбачає запобігання впливу надзвичайних ситуацій на безпекову стан країни в цілому. Інституціоналізація орієнтується на законодавче закріплення принципів щодо етапів та сценаріїв розвитку окремих механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту. Оцінювання зосереджується на забезпеченні своєчасності реагування на надзвичайні ситуації [22, с. 198], що потребує урахування у моделях децентралізації і деконцентрації особливостей процесу прийняття рішень, зміни обсягів повноважень та управління ресурсами. Ураховуючи диспропорційність регіонального розвитку, окремі регіони повинні мати можливості розраховувати на підтримку у рамках державної політики, яка спрямовується на забезпечення зростання добробуту всієї території та громади країни, їх стабільності, у тому числі шляхом зміцнення громадянського суспільства, місцевих і регіональних органів влади.

У цьому контексті розгортання сил та обладнання у відповідь на надзвичайну ситуацію потребує підтримки дій органів публічної влади регіонального та місцевого рівня на рівні центральних органів влади в єдиному комплексі запобігання ризикам, підготовки персоналу цивільного захисту та реагування на стихійні лиха і техногенні катастрофи [20]. В умовах децентралізації модель організації публічного управління та публічної влади має сприяти швидкій та ефективній оперативній співпраці між всіма суб'єктами цивільного захисту, забезпеченню створення резерву додаткових можливостей реагування, що передбачає використання адаптивного потенціалу публічного управління на всіх рівнях. Ураховуючи, що адаптація є проявом адаптивної здатності, яка є «потенціалом для коригування моделей діяльності для подолання майбутніх змін» [18], адаптивні механізми регулювання цивільного захисту в умовах децентралізації можна представити у вигляді певного комплексу (рис. 1).

Інституційна взаємодія під час розгортання та координації оперативних дій на основі механізмів використання спільних ресурсів службами швидкого реагування, а також підрозділів кризового управління на всіх рівнях публічного управління. Такий механізм включає доступ до більш спеціалізованого та багатоцільового обладнання, яке може

субсидуватися на державному та регіональному рівні, розмішуватися на спеціально розроблених базах, потребуючи високого рівня узгодженості різних рівнів публічного управління з метою зменшення навантаження, яке посилюється небезпекою, у зв'язку з механізмами прогнозування, попередження, розгортання ресурсів, реагування та відновлення. З огляду на децентралізацію адаптивні механізми публічного управління цивільним захистом передбачають посилення участі місцевих громад та інститутів громадянського суспільства у межах стратегій і планів попередження, підвищуючи значення механізмів оцінки впливу надзвичайної ситуації, сценарного та ситуаційного моделювання в єдиному комплексі реагування на регіональному та місцевому рівнях [2; 5; 9]. Останнє надає важливого пріоритету механізму координації, який дозволяє уникнути дублювання функцій та суттєвих відхилень від загального плану реагування на надзвичайну ситуацію. Його ефективність пов'язана з встановленням чіткої системи комунікації та визначення відповідальності, відпрацювання практичних навичок з реагування та подолання кризових ситуацій на рівні територіальних громад, що мінімізує можливі негативні наслідки децентралізації та підвищить ефективність регулювання у сфері цивільного захисту.



Рис. 1. Адаптивні механізми регулювання цивільного захисту в умовах децентралізації

**Висновки.** Вплив загроз та небезпек розвитку надзвичайних ситуацій ставить нові завдання перед публічним управлінням цивільним захистом, адже в умовах децентралізації інституційна структура та організація цивільного захисту може зазнавати впливу активних змін й тому має адаптуватись до умов здійснення своєї діяльності. Зростання імовірності настання надзвичайних ситуацій потребує окремої уваги на оперативне регулювання та забезпечення цивільного захисту з боку системи публічного управління, створюючи в умовах децен-

тралізації додаткове навантаження на персонал та ресурсну базу на регіональному і місцевому рівні. Це обумовлює необхідність формування адаптивних механізмів публічного управління у сфері регулювання цивільного захисту, метою яких є забезпечення оперативних можливостей на основі систематичного огляду власної залежності від критичної інфраструктури як основи реалізації комплексного підходу до вироблення стратегії і політики управління надзвичайними ситуаціями на регіональному і місцевому рівні.

#### Список літератури:

1. Адамовська В. Публічне управління та адміністрування в контексті державного та регіонального управління. *Ефективна економіка*. 2016. № 10. С. 64–73.
2. Адамська О. Антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики: теоретико-методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2018. № 2 (55). Ч. 1. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/148495>.
3. Андрєєв С. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту. *Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління*. 2016. № 33. С. 223–235.
4. Антонова О., Ковальов В. Механізми публічного управління критичною інфраструктурою в умовах кризових і воєнних викликів. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2025. № 18. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2025-18-02-04>. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2025-18-02-04/2025-18-02-04>.
5. Батракова Т., Сардак А. Механізм реалізації антикризової стратегії держави, антикризові заходи. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 14 (2). С. 25–28.
6. Безена І. Формування механізмів антикризового управління на регіональному рівні в умовах децентралізації. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 2 (70). URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2020/9.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2020/9.pdf).
7. Вовочок О. Особливості антикризового управління в діяльності органів публічного управління. *Держава та регіони. Серія: Публічне управління і адміністрування*. 2023. № 3 (81). С. 85–89. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.3.13>.
8. Желюк Т. Моделювання динаміки соціально-економічного розвитку: макро- та мезоекономічні аспекти. *Вісник Тернопільського державного економічного університету*. 2007. № 1. С. 22–39.
9. Коваль О. Деякі питання модернізації механізмів і інструментів ресурсного забезпечення системи публічного та місцевого управління в Україні. *Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління*. 2021. № 2 (15). С. 284–293. DOI: <https://doi.org/10.52363/2414-5866-2021-2-34>.
10. Монастирський Г., Шкільняк М., Мельник А., Васіна А., Дудкіна О. Удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в контексті реалізації потенціалу децентралізації. *Вісник економіки*. 2021. № 2. С. 193–199.
11. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення / За ред. А. Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. 608 с.
12. Організація управління цивільним захистом на місцевому рівні / За заг. ред. П. Волянського. – К.: ІДУСЦЗ, 2015. 553 с.
13. Пугачевська К., Лисенко Е. Адаптивне управління підприємством в умовах невизначеності. *Молодий вчений*. 2021. № 9 (97). С. 158–161. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-9-97-32>.
14. Пухальська Я. Особливості функціонування механізму кризового менеджменту. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2015. № 4 (2). С. 108–111.
15. Ткачова Н. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 8. С. 124–130.
16. Шалений В. Формування адаптивної системи антикризового управління на основі принципів самоорганізації. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2024. № 3–4 (90–91). С. 54–65. DOI: [https://doi.org/10.33987/vsed.3-4\(90-91\).2024.54-65](https://doi.org/10.33987/vsed.3-4(90-91).2024.54-65).
17. Bracci E., Tallaki M. Resilience capacities and management control systems in public sector organisations. *Journal of Accounting & Organizational Change*. 2021. № 17(3). pp. 332–351.

18. Cedergren A., Hassel H. Building Organizational Adaptive Capacity in the Face of Crisis: Lessons from a Public Sector Case Study. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 2023. № 100. p. 104235.
19. Foster C., Plant K., Stanton N. Adaptation as a source of safety in complex sociotechnical systems: a literature review and model development. *Safety Science*. 2019. № 118. pp. 617–631.
20. Park J., Seager T., Rao P., Convertino M., Linkov I. Integrating risk and resilience approaches to catastrophe management in engineering systems. *Risk analysis*. № 3 (33). pp. 356–367, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2012.01885.x>.
21. Rankin A., Lundberg J., Hollnagel E. Resilience in everyday operations: a framework for analyzing adaptations in high-risk work. *Journal of Cognitive Engineering and Decision Making*. 2014. № 8 (1). pp. 78–97. DOI: <https://doi.org/10.1177/1555343413498753>.
22. Spytsyn A. Development of the mechanisms of public administration in the field of civil protection in ukraine in the context of implementing its integration desire. *Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління*. 2024. № 2. pp. 193–199. DOI: <https://doi.org/10.52363/passa-2024.2-29>.

**Liashevska O. I. REGULATION OF CIVIL PROTECTION IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION: FORMING ADAPTIVE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION ISSUE**

*The article defines the conditions for the formation of adaptive mechanisms of public administration in the field of civil protection regulation in the context of decentralization. The issue of the situation in which decentralization is quite often characterized by the loss of the system of public administration and civil protection regulation of the necessary level of stability and continuity of management processes, capacity building, ensuring the ability to function in conditions of complex challenges and threats, requiring the development of more effective mechanisms of public management of civil protection. It is emphasized that the existing shortcomings in the organization of management in the civil protection system, associated with decentralization, affect the effectiveness of the organization of interaction between public authorities and the process of developing and making operational decisions. In this context, the urgent need for the development and implementation of strategically important principles for the formation of adaptive mechanisms of crisis public administration, aimed at regulating the protection of the population and territories from emergencies, is argued. Adaptive mechanisms of crisis public management of civil protection have been identified, aimed at ensuring effective regulation of civil protection, preventing or localizing a crisis situation, maintaining the stability of the emergency management system and reducing their negative impact on the population and territories. The importance of the priority of the coordination mechanism, which allows avoiding duplication of functions and significant deviations from the general emergency response plan, is proven, and its effectiveness is shown to be associated with the establishment of a clear communication system and the definition of responsibility, as well as the development of practical skills in responding to and overcoming crisis situations at the level of territorial communities. Complementary functions have been identified between adaptive mechanisms of crisis public management in emergency situations and centralized ways of regulating civil protection, which directly ensure the achievement of goals, counteracting the consequences of an emergency situation, and maintaining the management system at an acceptable level of stability in conditions of active external influences.*

**Keywords:** adaptive mechanisms of public administration, decentralization, provision of civil protection, mechanisms of public administration, approaches to public administration, public authority, public administration, regulation of civil protection, civil protection.

Дата першого надходження статті до видання: 10.07.2026  
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.07.2026  
Дата публікації (оприлюднення) статті: 15.10.2026