

**Д. В. Вітер**

доктор філософських наук, старший науковий співробітник,  
головний науковий співробітник

Центру воєнно-наукових досліджень Національного університету оборони України

**О. М. Руденко**

Доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри менеджменту та адміністрування  
Національного університету «Чернігівська політехніка»

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: МІНІМІЗАЦІЯ НАСЛІДКІВ КРИЗ

*У статті розглянуто питання теоретичного обґрунтування нових принципів та підходів до публічного управління у сфері цивільного захисту. Окрему вагу приділено проблемам публічного управління у сфері мінімізації наслідків криз, з якими стикається система цивільного захисту. Показано, що структурно-функціональний та сценарний підходи до публічного управління у сфері цивільного захисту зорієнтовано на планування спроможностей забезпечення виконання завдань, тобто використання наявного потенціалу під час проведення заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. Визначено, що обмеженість традиційної парадигми, яка переважно орієнтується на принципи управління кризами, потребує звернення уваги на новітні напрями розвитку теорії публічного управління, що розвиваються в інших сферах, пов'язаних високим ступенем ризику та виконання завдань в умовах криз. Обґрунтовано доцільність використання ризико-центричної теорії, універсальність якої вбачається у зміні базових принципів, які використовуються у межах традиційної парадигми публічного управління, внаслідок орієнтації не стільки на питання застосування сил цивільного захисту під час попередження виникнення або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, скільки на природу ризику у сфері вирішення політичних проблем (прийняття державно-управлінських рішень) та відповідні варіанти рішень. Зроблено висновок про те, що концептуально стратегічне публічне управління ґрунтується на прогнозуванні можливих змін у всіх сферах життєдіяльності суспільства, інтенсивності науково-технічного розвитку, характеру та умов виникнення можливих криз у різній часовій перспективі, що потребує теоретичного обґрунтування стратегічного анти-кризового управління як системи прогнозування можливих ризиків, вироблення анти-кризових стратегій та створення системи стратегічних чинників, які забезпечують стійкість держави перед кризами.*

**Ключові слова:** криза, цивільний захист, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, оптимізація, публічне управління, ефективність управління.

**Постановка проблеми.** Діюча система публічного управління у сфері цивільного захисту не дозволяє ефективно нарощувати спроможності щодо мінімізації наслідків криз, що обумовлено, зокрема, наступним: існуючі принципи організації системи публічного управління у сфері цивільного захисту не відповідають світовим тенденціям науково-технічного розвитку; більшість суб'єктів господарювання не володіє достатнім ступенем науково-технічної, фінансово-економічної та виробничої самодостатності; відбувається руйнація системи професійно-технічного навчання; неповне забезпечення матеріальними, фінансовими (невідповідність

програмних цілей обсягам фінансування сфери цивільного захисту) та інтелектуальними ресурсами (організаційна та інституційна неузгодженість, відсутність координації спільних зусиль на міжвідомчому, урядовому та міжурядовому рівнях); функціональна неузгодженість організаційних дій (принципи регламентації та нормування планування) та прогностично-аналітична обмеженість (неврахування під час здійснення заходів інваріантів потенційних сценарних моделей розвитку кризових ситуацій у довгостроковій перспективі); відсутність державної підтримки та фінансування розвитку критичних технологій у сфері цивільного захисту. Зазна-

чені негативні чинники, обмежують можливості мінімізації наслідків криз, що потребує теоретичного обґрунтування нових принципів та підходів до публічного управління у сфері цивільного захисту.

#### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню питань теоретичних засад публічного управління у сфері цивільного захисту у межах розвитку сучасної парадигми публічного управління присвячені роботи багатьох дослідників. Традиційним для парадигми стратегічного управління залишається ресурсний підхід, який зорієнтований на ресурсну модель як один з основних стратегічних напрямів теорії управління, що використовується для пояснення ефективності діяльності у складних умовах функціонування системи [1]. У свою чергу, Е. Пеккола, Я. Йохансон, Е. Йонсен, С. Рейд звертають увагу на те, що одним з головних питань розвитку сучасної парадигми публічного управління у сфері цивільного захисту, як і в інших сферах, виявляються відмінності між централізованим та децентралізованим стратегічним управлінням у публічній сфері, з відповідними пріоритетами на оцінку та статистичну інформацію [2]. Обов'язковість стратегічного планування виявляється єдиною теоретичною та практичною реальністю публічного управління. Б. Джордж звертає увагу на залежність стратегічного планування та ефективність реалізації стратегічних планів від інформаційного забезпечення у межах парадигми єдності людей, процесів та планів, як базової для стратегічного публічного управління [3]. При чому стратегічне планування розглядається в якості підходу, що виявляє відмінності між основними чинниками, що впливають на ефективність реалізації конкретної стратегії. Водночас, питання обґрунтування нових принципів та підходів до публічного управління у сфері цивільного захисту при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в умовах криз, високої динаміки змін, невизначеності та ризику залишаються мало дослідженими.

**Метою статі** є теоретичного обґрунтування нових принципів та підходів до публічного управління у сфері цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** З точки зору розвитку теорії публічного управління у сфері цивільного захисту варто вказати на необхідність урахування та практичного використання принципу раціоналізації процесу планування, який забезпечує визначення вимог до спроможностей системи цивільного захисту (далі – СЦЗ); уточнення необхідних спроможностей СЦЗ за

імовірними сценаріями розвитку подій (планування на середньо- та довгострокову перспективу і формування їх переліку); визначення недостатніх спроможностей, які підлягають створенню, а також існуючих спроможностей, які необхідно розвивати; визначення надлишкових спроможностей, від яких необхідно позбавитись з метою вивільнення ресурсів.

Іншим напрямом в єдиному комплексі стратегічного планування є планування ресурсів, що передбачає: прогнозування вартісних показників необхідних спроможностей, ресурсів та видатків на потреби цивільного захисту; визначення потреби для створення необхідних спроможностей; оцінювання ресурсів, які необхідні для забезпечення утримання; формування переліку мінімально-необхідних спроможностей для максимального збалансування їх вартості з фінансово-економічними можливостями держави; визначення потреби в додаткових фінансових ресурсах для забезпечення розвитку критичних спроможностей; визначення альтернативних варіантів досягнення необхідних параметрів стану системи.

У цьому контексті варто враховувати, що структурно-функціональний та сценарний підходи до публічного управління у сфері цивільного захисту зорієнтовано на планування спроможностей забезпечення виконання завдань, тобто використання наявного потенціалу під час проведення заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. Для визначення переліку завдань, які виконуються, доцільно застосовувати сценарії планування (дивись рисунок 1).

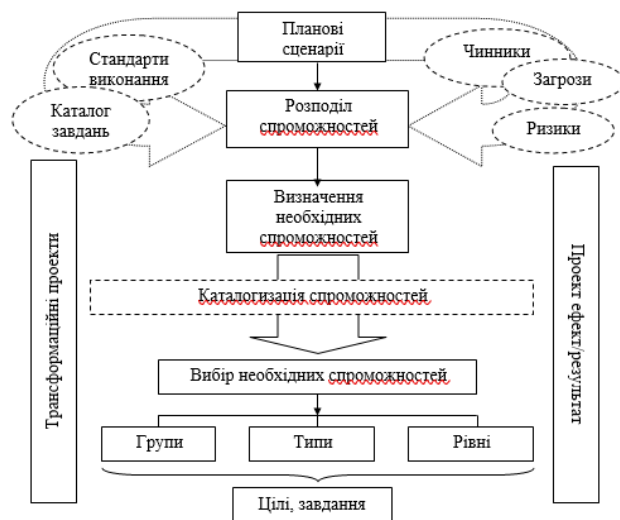


Рис. 1. Сценарне планування заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації

За наведених підходом, досягнення необхідного ефекту/результату передбачає також застосування ефект-орієнтованого підходу, який забезпечує зв'язок спроможностей з необхідним ефектом/результатом і задачами. Відповідно, за кожним сценарієм розробляється декілька альтернативних схем, що комбінують спроможності відповідно до структури та функціонального призначення їх застосування. Проте, зазначений підхід у межах традиційної парадигми публічного управління до стратегічного планування залишає поза увагою можливості врахування ризиків у процесі мінімізації наслідків криз. Обмеженість традиційної парадигми, яка переважно орієнтується на принципи управління кризами, потребує звернення уваги на новітні напрями розвитку теорії публічного управління, що розвиваються в інших сферах, пов'язаних високим ступенем ризику та виконання завдань у умовах криз.

Доцільно у даному випадку звернутись до ризико-центричної теорії, яка на даному етапі застосовується до планування спеціальних операцій. Так, формулюючи основні положення ризико-центричної теорії, Дж. Шроден звертає увагу на те, що «якщо у політиків є складна політична проблема, й вони не задоволені рівнем ризику, що представляється ортодоксальним рішенням або бездіяльністю, тоді вони оберуть спеціальні операції» [4]. За таким підходом, як підкреслює Дж. Шроден, можливим є розгляд центральної ролі ризику в спеціальних операціях та причинно-наслідкових зв'язків, необхідних для обґрунтування теорії способів вирішення складних політичних проблем. Останні обґрунтовуються принципом достатності додаткових переваг, який використовується під час здійснення вибору конкретного типу операцій, зокрема експериментальних і стандартних. У даному випадку йдеться про можливість комплексного вирішення завдань, що передбачає реалізацію прихованої мети у процесі виконання стандартних процедур в іншому, у тому числі ворожому, середовищі, при чому ризик виявляється мінімальним або мінімізується можливістю отримання достатніх додаткових переваг. Фактично ризико-центрична теорія намагається обґрунтувати загальний процес вибору конкретного типу операцій прагненням зниження загального профілю ризику.

Універсальність ризико-центричної теорії доцільно вбачати у зміні базових принципів, які використовуються у межах традиційної парадигми публічного управління, внаслідок орієнтації не стільки на питання застосування

сил цивільного захисту під час попередження виникнення або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, скільки на природу ризику у сфері вирішення політичних проблем (прийняття державно-управлінських рішень) та відповідні варіанти рішень. Останнє розглядається як спільний ключовий момент для всіх організацій, оскільки стратегічна реалізованість забезпечується концепцією політичного ризику, яка спрямована на встановлення причин вибору того чи іншого державно-управлінського або політичного рішення на основі прийняття неортодоксальних варіантів, що мають мінімізувати наявні та потенційні ризики у порівнянні з традиційними варіантами рішень (низький загальний профіль ризику).

У цьому контексті складно диференційовані категорії традиційності і нетрадиційності політичних рішень, градація політичних проблем за ступенем вирішувальності і можливих наслідків (непередбачувані ефекти від час прийняття і реалізації політичних рішень залишаються об'єктивними). Бінарність опозицій, на яких ґрунтуються основні положення ризико-центричної теорії, залишає доволі мало місця об'єктивації можливих переходів у межах цих опозицій, що потребує врахування суб'єктивного фактору у логічній структурі теорії – введення оціночного судження до аналітичних конструктів, побудованих на основі тих чи інших бінарних опозицій. Фактично, йдеться про те, що ризико-центрична теорія має справу з мотиваційною аксіологією, намагаючись конкретизувати причинно-наслідкові зв'язки нон-темпоральним підходом до цілераціонального вибору.

Водночас, об'єктивне нехтування часовим фактором (відсутність часової детермінації) забезпечує ризико-центричній теорії високий прогностичний рівень. У результаті знижується рівень обмеженості якісного і кількісного складу сил цивільного захисту та сфер проведення заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що, як правило, залежало від фактору часу, в межах якого здійснювалася оцінка перспектив і результатів – здебільшого така оцінка охоплювала найближчу перспективу, залишаючи поза увагою віддалений у часі стратегічний ефект, який завжди супроводжує будь-яку кризу. Саме враховуючи останнє положення, головним мотиватором розвитку ризико-центричної теорії є наявність та неминучість виникнення складних політичних проблем, які характеризуються високим ступенем ризику, потребуючи нестандартних рішень, орієнтованих на стратегічну перспективу. Цей аспект – зосередженість на нестандартних рішеннях, що мають зменши-

ти політичні ризики – виявляє особливості ризико-центричної теорії, які полягають у зменшенні виключної ролі підрозділів сил цивільного захисту у проведенні заходів з усунення наслідків надзвичайної ситуації або мінімізації її ризиків поряд із збереженням «інституціоналізації вироблення нетрадиційних рішень».

У цьому контексті система публічного управління має орієнтуватись не тільки на парадигму анти-кризового менеджменту, але й на принципи запобігання й подолання криз шляхом реалізації прогностичної функції, яка має на меті визначення можливостей вирішення кризових ситуацій, якщо їх неможливо уникнути [5]. Це формує певні вимоги до процесу вироблення та прийняття державно-управлінських рішень у сфері цивільного захисту, впровадження сучасної методології розроблення системи анти-кризового управління, що орієнтується, з одного боку, на принципи керованості криз, а з іншого приймає положення про неминучість криз, що виникають у сфері цивільного захисту.

**Висновки та перспективи подальших наукових досліджень.** Концептуально стратегічне публічне управління ґрунтується на прогнозуванні можливих змін у всіх сферах життєдіяльності суспільства, інтенсивності науково-технічного розвитку, характеру та умов виникнення можливих криз у різній часовій перспективі. Фактично йдеться про теоретичне обґрунтування стратегічного анти-кризового управління як системи прогнозування можливих ризиків, вироблення анти-кризо-

вих стратегій та створення системи стратегічних чинників, які забезпечують стійкість держави перед кризами. У цьому відношенні доцільно звернути увагу на необхідність подальших досліджень теоретичних принципів та підходів не тільки до планування стратегії держави у сфері реагування на кризи, пов'язані з цивільним захистом, але й можливості побудови моделі мінімізації можливих наслідків криз у рамках стратегічного планування розвитку держави в кризових ситуаціях.

#### Список використаної літератури:

1. Omalaja M., Eruola O. Strategic Management Theory: Concepts, Analysis and Critiques in Relation to Corporate Competitive Advantage from the Resource-based Philosophy. *Economic Analysis*. 2011. Vol. 44. № 1–2. Pp. 59–77.
2. Johanson J.-E., Johnsen Å., Pekkola E., Reid S. Strategic Management in Finnish and Norwegian Government Agencies. *Administrative Sciences*. 2019. Vol. 9. Iss. 4. Pp. 1–20.
3. George B. Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan. *Public administration review*. 2021. Vol. 81. №. 4. Pp. 793–798.
4. Schroden J. Why Special Operations? A Risk-Based Theory. COP-2020-U-028160-Final. Arlington, VA: CNA, 2022. 40 p.
5. Rudenko O., Viter D. Crisis management in theory of public administration. *Economics and Management*. 2016. Pp. 36–37.

#### Viter D. V., Rudenko O. M. Public administration in the civil protection sphere: the consequences of crisis minimizing

*The public management system should focus not only on the paradigm of anti-crisis management, but also on the principles of preventing and overcoming crises by implementing a prognostic function, which aims to determine the possibilities of solving crisis situations, if they cannot be avoided. This forms certain requirements for the process of development and adoption of state management decisions in the field of civil protection, the implementation of a modern methodology for the development of an anti-crisis management system, which is oriented, on the one hand, on the principles of crisis management, and on the other hand, accepts the provisions on the inevitability of crises, which arise in the field of civil protection. In this regard, it is appropriate to pay attention to theoretical principles and approaches not only to planning the state's strategy in the field of responding to crises related to civil protection, but also to the possibility of building a model for minimizing the possible consequences of crises within the framework of strategic planning of the state's development in crisis situations. In fact, it is about the theoretical justification of strategic anti-crisis management as a system of forecasting possible risks, developing anti-crisis strategies and creating a system of strategic factors that ensure the stability of the state in the face of crises. Conceptually, strategic public management is based on forecasting possible changes in all areas of society's life, the intensity of scientific and technical development, the nature and conditions of the emergence of possible crises in different time perspectives.*

*The public administration system should focus not only on anti-crisis management, implementing the mechanisms of anti-crisis management be socio-economic development, but on crisis prevention through implementation of the predictive function that allows time to identify the ways for crisis situation solution if they cannot be escape.*

**Key words:** crisis, civil protection, liquidation of the emergency situations consequences, optimization, public administration, efficiency of management.