*УДК 342.951*
*DOI https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.21*

# ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ

**Воронятніков О.О.,**
*доктор юридичних наук, доцент,*
*професор кафедри публічного та міжнародного права*
*Київського національного економічного університету*
*імені Вадима Гетьмана*
*ORCID: 0000-0002-3761-698X*
*e-mail: voronyatnikov@gmail.com*

**Воронятніков О.О. Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги населенню.**
У статті досліджено публічне адміністрування як ключовий інструмент організації та ефективного функціонування системи екстреної допомоги населенню, зокрема в контексті впровадження та розвитку єдиного телефонного номера 112. Актуальність даного дослідження обумовлена необхідністю створення цілісної, ефективної, доступної для громадян системи реагування на надзвичайні ситуації, яка б відповідала європейським стандартам та забезпечувала належний рівень безпеки в умовах зростання ризиків як природного, так і техногенного та соціального характеру.

Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги виступає не лише як система управлінських впливів, а як багаторівнева взаємодія державних органів, органів місцевого самоврядування, екстрених служб (пожежно-рятувальної, медичної, поліції), операторів зв'язку, а також громадськості. Ефективне адміністрування цієї сфери передбачає координацію дій суб'єктів, нормативне регулювання процедур реагування, забезпечення матеріально-технічних та інформаційних ресурсів, підготовку персоналу, контроль якості послуг екстреного реагування, а також моніторинг та оцінку ризиків. У цьому контексті важливу роль відіграє наявність законодавчо закріпленої моделі управління, яка визначає повноваження, відповідальність і механізми взаємодії між учасниками Системи 112.

У статті також підкреслюється важливість міжвідомчої та міжрегіональної координації у процесі адміністрування, зокрема необхідність формування ефективних каналів обміну інформацією між службами, уніфікації технічних стандартів, підвищення кваліфікації кадрів, а також розвитку аналітичної компоненти управління. Вказано, що реалізація сучасної моделі публічного адміністрування у сфері екстреної допомоги є передумовою не лише підвищення якості надання послуг, а й зміцнення довіри громадян до держави та її здатності гарантувати безпеку у кризових ситуаціях.

Зроблено висновок, що для України як держави, яка перебуває в умовах тривалих кризових викликів, зокрема повномасштабної війни, формування дієвої моделі публічного адміністрування Системою 112 є критично важливим завданням. Це потребує не лише доопрацювання нормативно-правової бази, але й глибокої інституційної реформи у сфері екстреного реагування з урахуванням кращих європейських практик.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічне управління, екстрена допомога населенню, екстрена ситуація, екстрена служба, Система 112, інформаційно-комунікаційна система, засіб інформатизації.

**Voroniatnikov O.O. Public administration of the emergency assistance system.**
The article explores public administration as a key instrument for organizing and ensuring the effective functioning of the emergency assistance system for the population, particularly in the context of the implementation and development of the single emergency number 112. The relevance of this research is determined by the need to establish a coherent, effective, and accessible emergency response system for citizens that meets European standards and ensures an appropriate level of safety amid increasing risks of natural, technological, and social origin.

Public administration in the field of emergency assistance functions not only as a system of managerial influence but also as a multi-level interaction among state authorities, local governments, emergency services (fire and rescue, medical, police), telecommunications operators, and the general public. Effective administration in this sphere requires coordination among stakeholders, regulatory frameworks for response procedures, provision of material, technical, and information resources, personnel training, quality control of emergency response services, and risk monitoring and evaluation. In this context, the existence of a legally defined management model that outlines the powers, responsibilities, and mechanisms of interaction among the participants in the System 112 plays a crucial role.

The article also emphasizes the importance of inter-agency and interregional coordination in the administrative process, particularly the need to establish effective information exchange channels among services, standardize technical protocols, improve personnel qualifications, and develop the analytical component of emergency management. It is noted that the implementation of a modern public administration model in the field of emergency assistance is a prerequisite not only for improving the quality of services provided but also for strengthening public trust in the state and its ability to guarantee safety in crisis situations.

The article concludes that for Ukraine as a state experiencing prolonged crisis challenges, including a full-scale war the formation of an effective model of public administration of the 112 emergency system is a critically important task. This requires not only the refinement of the legal framework but also a deep institutional reform in the emergency response sector, taking into account best European practices.

**Key words:** public administration, public governance, emergency assistance to the population, emergency situation, emergency service, System 112, information and communication system, information systems.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах зростання загроз природного, техногенного та воєнного характеру, питання ефективної організації системи екстреної допомоги населенню набуває особливої ваги. Забезпечення своєчасного реагування на надзвичайні ситуації, координація між службами порятунку, чітке розмежування повноважень і наявність єдиних управлінських стандартів – усе це прямо залежить від якості публічного адміністрування даною сферою. Водночас, наукові дослідження здебільшого розглядають окремі елементи системи (правове регулювання, технічну інфраструктуру, діяльність окремих служб), тоді як комплексний підхід до публічного адміністрування сферою екстреної допомоги населенню залишається недостатньо розробленим.

Особливої актуальності ця проблема набуває в контексті інтеграції України до європейського безпекового простору, де система екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (далі – Система 112) функціонує як єдиний стандарт взаємодії екстрених служб. Впровадження подібної системи в Україні потребує не лише технічної, а й управлінської модернізації, з урахуванням кращих міжнародних практик. Тому актуальним є дослідження саме публічного адміністрування як системного інструменту формування, реалізації та удосконалення національної моделі екстреної допомоги, здатної забезпечити оперативність, узгодженість дій і довіру громадян до державних інституцій у критичних ситуаціях.

**Мета дослідження.** Метою статті є дослідження поняття та складових елементів публічного адміністрування сферою екстреної допомоги населенню на прикладі Системи 112 та визначення основних засад її функціонування.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання публічного адміністрування розглядали у своїх роботах Біла В., Бугайчук К., Галунько В., Колпаков В., Кузьменко О., Миколенко О., Чорна В. та інші автори. Окремі аспекти створення та функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 досліджували Дзюбаненко Р., Додонов О., Жидовленко Ю., Зачко О., Кобилкін Д., Коваль О., Маюров М., Рак Ю., Цепков П. та інші. Проте, стан наукової розвідки вказаних авторів даного питання має фрагментарний характер.

**Виклад основного матеріалу.** Розуміння сутності публічного адміністрування у різних авторів має значні відмінності.

Бугайчук К. зазначає, що «публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування» [1].

На думку Кузьменко О. та Чорної В. «публічне адміністрування є системоутворюючим чинником відносин, які регулюються адміністративним правом. Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається шляхом використання засобів публічного управління, оскарження, надання адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, забезпечення відносин опосередкованої владності і адміністративної процедури. Публічне адміністрування здійснюється за низкою принципів: а) пізнані наукою, б) визнані позитивними і обов'язковими орієнтирами еволюційного розвитку суспільних відносин, в) охарактеризовані, зафіксовані, закріплені у відповідних поняттях і термінах, г) послідовно впроваджуються у практику функціонування

органів публічної адміністрації. Вони поділяються на: а) загальні принципи публічного адміністрування, тобто притаманні всім видам цієї діяльності, б) спеціальні принципи публічного адміністрування» [2].

Зіборєва О. у своїй роботі пише про те, що «публічне адміністрування у широкому розумінні певною мірою залежить від рівня розвитку демократичних відносин у суспільстві. Якщо держава характеризується як демократична, то публічне адміністрування можна визначити як професійну, оплачувану, фінансовану із державного та місцевих бюджетів діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення прав, потреб та інтересів людини та громадянина, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності та інших учасників суспільних відносин у межах єдиної державної (публічної) політики. У вузькому, технократичному, розумінні публічне адміністрування будь-якої держави можна розглядати як сукупність дій уповноважених державою органів та їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію заходів державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства» [3].

У навчальному посібнику «Основи публічного адміністрування» автори акцентують увагу на походженні терміну «публічне адміністрування» від англ. «public administration» (управління на державному та місцевому рівні; державне управління). Виходячи із етимології слів «адміністрування» (administration – управляти, завідувати, служити) та «публічний» (public – суспільство, народ; відкритий, гласний, суспільний) публічне адміністрування у найбільш широкому значенні розуміється як відкрита, гласна та прозора діяльність органів управління (передусім, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства у цілому. Поняття «публічне адміністрування» безпосередньо пов'язане з поняттям «публічна влада». Суб'єкти публічного адміністрування організаційно належать до системи органів публічної влади, наділені публічно-владними повноваженнями. Виходячи з цього можемо говорити про те, що публічна адміністрування – це вплив суб'єкта, який наділений публічною владою, на об'єкт з метою забезпечення публічних інтересів [4].

Ураховуючи викладене можна зробити висновок, що публічне адміністрування будь-якою сферою охоплює комплекс управлінських, організаційних, правових, технічних та інших заходів, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення її ефективного функціонування.

В Україні ідея створення єдиної системи екстреної допомоги за номером 112 почала активно обговорюватися у 2008 році. У 2012 році був прийнятий Закон України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» [5], який визначив правові та організаційні засади функціонування цієї системи. Однак повноцінне впровадження Системи 112 в Україні стикалося з низкою викликів, включаючи фінансові, технічні та організаційні труднощі. Лише в останні роки, зокрема після 2020 року, були зроблені суттєві кроки до реалізації цієї системи, включаючи пілотні проєкти в окремих регіонах та оновлення законодавчої бази. Впровадження Системи 112 є також частиною зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, що підкреслює важливість інтеграції в європейський простір безпеки та співпраці [6].

Відповідно до законодавства Система 112 є сукупністю суб'єктів, які забезпечують організацію надання екстреної допомоги населенню за принципом «єдиного вікна» (принцип, відповідно до якого доступ до всіх екстрених служб або однієї із них забезпечується за єдиним телефонним номером 112) з використанням технічних засобів електронних комунікацій, у разі загрози виникнення або виникнення екстрених ситуацій. До суб'єктів Системи 112 належать Служба 112, оперативно-диспетчерські служби та підрозділи екстреної допомоги населенню.

Оперативно-диспетчерські служби – складові частини екстрених служб, до яких належать відповідні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють екстрені комунікації та обробляють інформацію про них, здійснюють інформаційну підтримку і координацію дій підрозділів екстреної допомоги населенню та контроль за наданням такої допомоги.

Підрозділи екстреної допомоги населенню – складові частини екстрених служб, до яких належать пожежно-рятувальні підрозділи, підрозділи аварійно-рятувальних та аварійних служб, Національної поліції України, інших правоохоронних органів, центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, інших закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги, які працюють у безперервному та цілодобовому режимі, оснащені необхідними технічними засобами та надають екстрену допомогу населенню.

Система 112 забезпечує доступ до єдиного телефонного номера 112 та телефонних номерів екстрених служб 101, 102, 103 та 104 всім особам, які перебувають на території України, у тому числі особам з інвалідністю та особам, які не володіють державною мовою, за допомогою голосових дзвінків та інших технічних засобів електронних комунікацій [5].

Крім зазначеного, постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 регламентується порядок та механізм функціонування Системи 112. Так, забезпечення функціонування Системи 112 та управління нею в режимі повсякденного функціонування здійснюються відповідним підрозділом апарату Міністерства внутрішніх справ України – Державною установою «Центр інфраструктури та технологій».

У разі надходження екстреної комунікації безпосередньо до оперативно-диспетчерської служби диспетчер приймає, реєструє та обробляє інформацію про екстрену ситуацію, доводить її до відповідних підрозділів екстреної допомоги населенню для надання такої допомоги та надсилає інформацію до Служби 112. Центральні та місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування здійснюють підключення каналів передачі інформації від Служби 112 до оперативно-диспетчерських служб, які належать до сфери їх управління, а також організацію таких каналів від оперативно-диспетчерських служб до підрозділів екстреної допомоги населенню, які належать до сфери їх управління. Організація каналів передачі інформації для взаємодії Служби 112 з оперативно-диспетчерськими службами підприємств незалежно від форми власності здійснюється МВС разом з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і такими підприємствами [7].

Варто також акцентувати увагу на тому, що вся технічна взаємодія суб'єктів системи екстреної допомоги населенню здійснюється за допомогою інформаційно-комунікаційної системи 112 (ІКС 112), як функціональної підсистеми єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України.

Основними завданнями ІКС 112 є здійснення Службою 112 екстрених комунікацій, їх обробка, зберігання, передача інформації про них відповідним оперативно-диспетчерським службам, які доводять її до відома відповідних підрозділів екстреної допомоги населенню для надання такої допомоги. Функціональні можливості ІКС 112 забезпечують: обмін потоками інформації із центральною підсистемою ЄІС МВС; здійснення екстрених комунікацій; обробку інформації, яка стосується екстреної комунікації та екстреної ситуації; класифікацію екстреної ситуації; заповнення електронної картки екстреної ситуації; перевірку своєчасності внесення, достовірності та повноти інформації, яка стосується екстреної комунікації та екстреної ситуації; систематизацію та узагальнення інформації, перетворення її до формату, придатного для проведення подальшого аналізу та забезпечення роботи автоматизованих підсистем підтримки прийняття рішень, сигнальних і контрольних сервісів; логічний контроль та контроль повноти інформації для кожного інформаційного об'єкта; синтаксичний та семантичний контроль, контроль за повнотою файлів інформаційного обміну тощо [8].

Комплексна залученість таких суб'єктів, як Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я, Національна поліція, ДСНС, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, до організації та функціонування Системи 112 свідчить про її міжвідомчий характер. Саме це обґрунтовує доцільність застосування поняття публічного адміністрування до сфери екстреної допомоги населенню.

**Висновки.** Проаналізувавши національне законодавство, наукові роботи інших вчених та провівши власні дослідження можна зробити такі висновки.

Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги населенню – це системна, цілеспрямована діяльність органів публічної влади та інших уповноважених суб'єктів, спрямована на забезпечення ефективного функціонування системи оперативного реагування на екстрені ситуації з метою забезпечення прав громадян на захист життя, здоров'я та безпеки в умовах загроз природного, техногенного або соціального характеру.

Основними компонентами публічного адміністрування сферою екстреною допомоги населення є:

1. Нормативне регулювання (законодавча база: закони, підзаконні акти, стандарти реагування; інструкції, протоколи, регламенти для служб екстрених викликів 101, 102, 103, 112; адаптація до європейського законодавства та стандартів тощо);

2. Інституційне забезпечення (організація діяльності системи державних органів, служб, установ, що беруть участь в екстреному реагуванні; координація взаємодії суб'єктів Системи 112 тощо);

3. Організація процесів оперативного реагування (алгоритми реагування та прийом екстрених викликів; функціонування та взаємодії оперативно-диспетчерських служб і підрозділів екстреної допомоги населенню, що належать до сфери їх управління, з Службою 112 тощо);

4. Технічне забезпечення (відмовостійке функціонування інформаційно-комунікаційної системи 112; кібербезпека, кіберзахист, захист персональних даних тощо);

5. Інформаційна, просвітницька робота з громадськістю (інформування населення про дії в екстрених ситуаціях; зворотній зв'язок щодо використання громадянами Системи 112; надання роз'яснень щодо можливостей Системи 112).

Загалом для нашої держави, яка перебуває в умовах тривалих кризових викликів, формування дієвої моделі публічного адміністрування Системою 112 є критично важливим завданням. Це потребує не лише доопрацювання нормативно-правової бази, але й глибокої інституційної реформи у сфері екстреного реагування з урахуванням кращих європейських практик.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 38–44.
2. Адміністративне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко, В.Г. Чорної. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 700 с.
3. Зіборєва О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2021. Випуск 64. С. 220–223.
4. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / [Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін.]; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. – Вид. 2-ге, допов. та перероб. – Харків: Право, 2021. – 238 с.
5. Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4499-17#Text.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 «Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-%D0%BF#Text.
8. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.06.2023 № 473 «Про затвердження Положення про інформаційно-комунікаційну систему 112». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0988-23#Text.