

Міністерство освіти і науки України
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Кащенко Дмитро Валерійович

УДК 351.861:352/354:614.8

ДИСЕРТАЦІЯ
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Спеціальність 281-Публічне управління та адміністрування
Галузь знань 28-Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Д.В. Кащенко

Науковий керівник:

Величко Лариса Юріївна, доктор юридичних наук, професор

Харків-2025

АНОТАЦІЯ

Кащенко Д.В. Публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281– публічне управління та адміністрування. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2025.

В умовах глобальних викликів та турбулентних змін сучасного світу проблематика публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій набуває особливої актуальності. Зростання частоти та масштабності надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру, їх руйнівний вплив на економіку, інфраструктуру та життєдіяльність суспільства зумовлюють необхідність розробки та впровадження ефективних механізмів публічного управління в екстремальних умовах. Особливої гостроти ця проблема набуває для України, яка протягом останнього десятиліття зіткнулася з безпрецедентними викликами – від пандемії COVID-19 до повномасштабної військової агресії, що актуалізує питання забезпечення національної безпеки, соціальної стабільності та захисту критичної інфраструктури.

У дисертаційному дослідженні здійснено системний аналіз теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Встановлено, що це специфічний тип управлінської діяльності органів публічної влади, спрямований на прогнозування, попередження, мінімізацію негативних наслідків та ліквідацію кризових ситуацій шляхом використання спеціальних механізмів, методів та інструментів управління. Виявлено ключові сутнісні ознаки даного типу управління: цільова орієнтація на запобігання та подолання кризових явищ; реалізація в умовах високого рівня невизначеності та ризику; необхідність гнучкої адаптації до динамічних змін безпекового середовища; інтенсивна міжвідомча взаємодія та координація;

підвищена персональна відповідальність керівників; широке використання інформаційно-комунікаційного інструментарію; орієнтація на безперервність управлінських процесів.

Дослідження методологічних підходів до вивчення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій засвідчило продуктивність поєднання системного, синергетичного, ситуаційного підходів та методів моделювання й експертного оцінювання. Системний підхід дозволив розглянути об'єкт дослідження як цілісну систему, виявити його структуру, функції, інтегративні властивості. Синергетичний підхід акцентував увагу на процесах самоорганізації в умовах нелінійності та хаосу, виявленні потенціалу кризи як трансформаційного імпульсу. Ситуаційний підхід врахував унікальність кожної надзвичайної ситуації, обґрунтував контекстуальну зумовленість цілей, завдань та результатів антикризового управління.

Запропоновано багатовимірну систему критеріїв оцінки ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, структуровану за етапами антикризового циклу: прогнозування та попередження ризиків, безпосереднє реагування на надзвичайні ситуації, ліквідація наслідків та відновлення. Обґрунтовано необхідність збалансованого врахування як кількісних показників (час реагування, обсяг витрачених ресурсів, масштаб збитків), так і якісних характеристик управлінського процесу (якість прийнятих рішень, рівень координації дій, адаптивність до мінливих умов). Комплексний аналіз функціонування єдиної державної системи цивільного захисту України виявив як сильні сторони (здатність швидко мобілізувати сили та засоби, оперативно розгорнути аварійно-рятувальні роботи, забезпечити базові потреби постраждалого населення), так і проблемні аспекти (недосконалість стратегічного планування, нерозвиненість культури безпеки у суспільстві, обмеженість фінансових ресурсів, слабкість міжвідомчої координації, недоліки у довгостроковому плануванні відновлювальних заходів та брак організаційної гнучкості в умовах нестандартних загроз).

Дослідження нормативно-правових засад публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні виявило складну та багаторівневу систему правових актів різної юридичної сили. Встановлено, що ключову роль у правовому регулюванні цієї сфери відіграють Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, закони «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про національну безпеку України» та інші нормативно-правові акти. Виявлено, що попри наявність розгалуженої нормативно-правової бази, існує потреба в її подальшій систематизації, усуненні суперечностей і прогалин, а також приведенні у відповідність до міжнародних стандартів у сфері цивільного захисту. Проаналізовано роль міжнародних договорів України у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які створюють важливі правові засади для співробітництва з іншими державами та організаціями у питаннях обміну інформацією, надання взаємної допомоги, проведення спільних навчань, розробки та реалізації спільних проектів.

На основі порівняльного аналізу зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій виявлено спільні риси ефективних систем: чіткий розподіл повноважень між різними рівнями влади, налагоджена міжвідомча координація, активне залучення громадськості та приватного сектору, акцент на запобіганні та мінімізації ризиків, широке використання сучасних технологій моніторингу, прогнозування та раннього попередження, інтеграція управління надзвичайними ситуаціями в загальну систему національної безпеки, регулярне проведення навчань і тренувань, розвинена система підготовки фахівців, фінансова забезпеченість відповідних служб та програм. Детально проаналізовано особливості функціонування системи координації на загальноєвропейському рівні через Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації та Механізм цивільного захисту ЄС, діяльність Федерального агентства з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA) у США, децентралізовану модель Японії з активним залученням місцевих органів влади та волонтерських організацій.

Обґрунтовано ключові напрями використання зарубіжного досвіду для вдосконалення системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні: розбудова ефективної системи міжвідомчої координації та співпраці, розвиток механізмів залучення громадськості та приватного сектору, впровадження сучасних технологій та інструментів управління ризиками, вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу. Доведено, що процес запозичення та адаптації зарубіжних практик має враховувати специфіку України – обмеженість ресурсів, особливості інституційного середовища, поточні виклики національній безпеці, зокрема в умовах військової агресії.

Значну увагу приділено обґрунтуванню механізмів впровадження ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні надзвичайними ситуаціями. Виявлено, що цей підхід є сучасним та ефективним інструментом, який дозволяє проактивно запобігати та мінімізувати потенційні загрози. Розроблено комплексний механізм впровадження ризик-орієнтованого підходу, який включає систематичну ідентифікацію, аналіз, оцінку ризиків та розвиток системи раннього попередження, формування культури безпеки, трансформацію організаційної структури в напрямку більшої гнучкості та адаптивності, розвиток відповідних компетентностей персоналу, що дозволяє перейти від реактивного до проактивного управління кризовими ситуаціями.

Встановлено, що використання інноваційних технологій у публічному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій має ключове значення для підвищення його ефективності. Визначено пріоритетні напрями їх застосування: інформаційно-комунікаційні системи, системи моніторингу та раннього попередження, технології віртуальної та доповненої реальності для навчання персоналу, краудсорсингові технології для залучення громадськості. Обґрунтовано необхідні умови для ефективного впровадження інноваційних технологій: забезпечення інформаційної безпеки, захист персональних даних, формування відповідної нормативно-правової бази, розвиток компетентностей персоналу для роботи з цими технологіями.

Доведено, що розвиток державно-приватного партнерства є перспективним напрямом, який дозволяє мобілізувати додаткові ресурси та можливості приватного сектору для підвищення ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Визначено основні сфери такого партнерства: розвиток інфраструктури системи цивільного захисту, впровадження інноваційних технологій, розвиток людського капіталу, формування культури безпеки. Обґрунтовано необхідність формування відповідної нормативно-правової бази, інституційних механізмів та структур, а також забезпечення прозорості та публічного контролю за реалізацією відповідних проектів.

Ключовим результатом дослідження стала розробка інтегративної моделі вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що пропонує комплексне поєднання стратегічних напрямів (розробка державної стратегії, інтеграція в систему національної безпеки, впровадження ризик-орієнтованого підходу, розвиток державно-приватного партнерства, використання інноваційних технологій) та практичних заходів (оптимізація нормативно-правової бази, модернізація інституційної структури, вдосконалення механізмів координації, покращення ресурсного забезпечення, підвищення професійної компетентності кадрів). На відміну від існуючих підходів, які фокусуються переважно на окремих аспектах цивільного захисту, запропонована модель забезпечує системний підхід до формування стійкої та адаптивної системи реагування на кризові ситуації з врахуванням сучасних безпекових викликів, зокрема в умовах військової агресії.

Обґрунтовано, що впровадження запропонованої моделі дозволить досягти таких результатів: підвищення стійкості та готовності системи публічного управління до дій в умовах надзвичайних ситуацій через розвиток інституційної спроможності, впровадження сучасних технологій та формування превентивної культури безпеки; зменшення втрат і збитків від надзвичайних ситуацій завдяки своєчасному виявленню та мінімізації ризиків,

оперативному реагуванню та ефективній координації; посилення довіри населення до органів публічного управління через забезпечення прозорості, підзвітності та результативності їх діяльності; покращення міжнародного іміджу України та забезпечення сталого розвитку в умовах надзвичайних ситуацій.

Аналіз практичних заходів з підвищення ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій дозволив виділити п'ять ключових напрямів: оптимізація нормативно-правового забезпечення (через оновлення та модернізацію законодавства, усунення прогалин та суперечностей, гармонізацію з міжнародними стандартами); модернізація інституційної структури (через чіткий розподіл повноважень, створення ефективних координаційних механізмів, розвиток аналітичних центрів); вдосконалення механізмів координації та взаємодії (через розвиток єдиних інформаційних систем, стандартизацію процедур, регулярні навчання); покращення ресурсного забезпечення (через диверсифікацію джерел фінансування, впровадження інноваційних технологій, оптимізацію матеріально-технічного забезпечення); підвищення професійної компетентності кадрів (через модернізацію системи підготовки та підвищення кваліфікації, розвиток лідерських якостей, психологічну підготовку до дій в екстремальних умовах).

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання органами державної влади та місцевого самоврядування при розробці та реалізації програм і планів у сфері цивільного захисту, впровадженні механізмів управління ризиками, вдосконаленні системи реагування на надзвичайні ситуації. Запропонована інтегративна модель вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій може використовуватись як методологічна основа для організації діяльності у сфері цивільного захисту, розробки та впровадження відповідних програм, проведення оцінки ризиків, планування заходів з підвищення готовності до надзвичайних ситуацій різного характеру. Розроблені методичні рекомендації

щодо впровадження ризик-орієнтованого підходу та інноваційних технологій можуть бути використані для модернізації системи цивільного захисту, вдосконалення механізмів прогнозування, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації природного, техногенного та соціально-політичного характеру.

Ключові слова: публічне управління, надзвичайні ситуації, цивільний захист, антикризове управління, ризик-орієнтований підхід, інноваційні технології, державно-приватне партнерство, міжвідомча координація, національна безпека, стратегічне планування, адаптивність, інституційна спроможність.

ABSTRACT

Kashchenko D.V. Public administration in emergency situations. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 281 – Public Management and Administration. – V.N. Karazin Kharkiv National University, Kharkiv, 2025.

In the context of global challenges and turbulent changes in the modern world, the issue of public administration in emergency situations is becoming particularly relevant. The increasing frequency and scale of emergencies of a natural, man-made and socio-political nature, their destructive impact on the economy, infrastructure and life of society necessitate the development and implementation of effective mechanisms of public administration in extreme conditions. This problem is particularly acute for Ukraine, which over the past decade has faced unprecedented challenges – from the COVID-19 pandemic to full-scale military aggression, which actualizes the issue of ensuring national security, social stability and protection of critical infrastructure.

The dissertation study provides a systematic analysis of the theoretical and methodological foundations of public administration in emergency situations. It has been established that this is a specific type of management activity of public authorities, aimed at predicting, preventing, minimizing negative consequences and eliminating crisis situations through the use of special mechanisms, methods and management tools. The key essential features of this type of management have been identified: a target orientation towards preventing and overcoming crisis phenomena; implementation in conditions of high uncertainty and risk; the need for flexible adaptation to dynamic changes in the security environment; intensive interagency interaction and coordination; increased personal responsibility of managers; widespread use of information and communication tools; orientation towards the continuity of management processes.

The study of methodological approaches to the study of public administration in emergency situations has demonstrated the productivity of combining systemic, synergistic, situational approaches and methods of modeling and expert assessment. The systemic approach allowed us to consider the object of study as a holistic system, to identify its structure, functions, and integrative properties. The synergetic approach focused on the processes of self-organization in conditions of nonlinearity and chaos, identifying the potential of the crisis as a transformational impulse. The situational approach took into account the uniqueness of each emergency situation, substantiated the contextual conditionality of the goals, objectives and results of anti-crisis management.

A multidimensional system of criteria for assessing the effectiveness of public administration in emergency situations is proposed, structured according to the stages of the anti-crisis cycle: forecasting and prevention of risks, direct response to emergencies, elimination of consequences and recovery. The need for balanced consideration of both quantitative indicators (response time, amount of resources spent, scale of losses) and qualitative characteristics of the management process (quality of decisions made, level of coordination of actions, adaptability to changing conditions) is substantiated. A comprehensive analysis of the functioning of the unified state civil protection system of Ukraine revealed both strengths (the ability to quickly mobilize forces and resources, promptly deploy emergency and rescue operations, and provide for the basic needs of the affected population) and problematic aspects (imperfect strategic planning, underdevelopment of the safety culture in society, limited financial resources, weak interdepartmental coordination, shortcomings in long-term planning of recovery measures, and lack of organizational flexibility in the face of non-standard threats).

The study of the regulatory and legal foundations of public administration in emergency situations in Ukraine revealed a complex and multi-level system of legal acts of different legal force. It was established that the key role in the legal regulation of this area is played by the Constitution of Ukraine, the Civil Protection Code of Ukraine, the laws «On the legal regime of the state of emergency», «On the zone of

an emergency ecological situation», «On the national security of Ukraine» and other regulatory and legal acts. It was found that despite the presence of an extensive regulatory and legal framework, there is a need for its further systematization, elimination of contradictions and gaps, as well as bringing it into line with international standards in the field of civil protection. The role of international treaties of Ukraine in the field of prevention and liquidation of the consequences of emergencies, which create important legal foundations for cooperation with other states and organizations in matters of information exchange, mutual assistance, joint exercises, development and implementation of joint projects, is analyzed.

Based on a comparative analysis of foreign experience in public administration in emergency situations, common features of effective systems were identified: a clear division of powers between different levels of government, established interagency coordination, active involvement of the public and the private sector, an emphasis on prevention and minimization of risks, widespread use of modern monitoring, forecasting and early warning technologies, integration of emergency management into the overall national security system, regular training and exercises, a developed system of specialist training, financial security of relevant services and programs. The features of the functioning of the coordination system at the European level through the Emergency Response Coordination Center and the EU Civil Protection Mechanism, the activities of the Federal Emergency Management Agency (FEMA) in the USA, and the decentralized model of Japan with the active involvement of local authorities and volunteer organizations were analyzed in detail.

The key areas of using foreign experience to improve the public administration system in emergency situations in Ukraine are substantiated: building an effective system of interdepartmental coordination and cooperation, developing mechanisms for involving the public and the private sector, introducing modern technologies and risk management tools, improving the system of training and advanced training of personnel. It is proven that the process of borrowing and adapting foreign practices should take into account the specifics of Ukraine – limited

resources, peculiarities of the institutional environment, current challenges to national security, in particular in conditions of military aggression. Significant attention is paid to the justification of mechanisms for implementing a risk-oriented approach in public emergency management. It is revealed that this approach is a modern and effective tool that allows proactively preventing and minimizing potential threats. A comprehensive mechanism for implementing a risk-based approach has been developed, which includes systematic identification, analysis, risk assessment and development of an early warning system, the formation of a security culture, the transformation of the organizational structure towards greater flexibility and adaptability, the development of relevant personnel competencies, which allows moving from reactive to proactive crisis management.

It has been established that the use of innovative technologies in public administration in emergency situations is of key importance for increasing its efficiency. Priority areas of their application have been identified: information and communication systems, monitoring and early warning systems, virtual and augmented reality technologies for personnel training, crowdsourcing technologies for public engagement. The necessary conditions for the effective implementation of innovative technologies have been substantiated: ensuring information security, protecting personal data, forming an appropriate regulatory framework, developing personnel competencies to work with these technologies.

It is proven that the development of public-private partnership is a promising direction that allows mobilizing additional resources and capabilities of the private sector to increase the efficiency of public administration in emergency situations. The main areas of such partnership are identified: development of the infrastructure of the civil protection system, implementation of innovative technologies, development of human capital, formation of a security culture. The need to form an appropriate regulatory framework, institutional mechanisms and structures, as well as ensuring transparency and public control over the implementation of relevant projects is substantiated.

The key result of the study was the development of an integrative model for

improving public administration in emergency situations, which offers a comprehensive combination of strategic directions (development of a state strategy, integration into the national security system, implementation of a risk-oriented approach, development of public-private partnership, use of innovative technologies) and practical measures (optimization of the regulatory framework, modernization of the institutional structure, improvement of coordination mechanisms, improvement of resource provision, increase of professional competence of personnel). Unlike existing approaches that focus mainly on individual aspects of civil protection, the proposed model provides a systematic approach to the formation of a sustainable and adaptive system of response to crisis situations, taking into account modern security challenges, in particular in conditions of military aggression.

It is substantiated that the implementation of the proposed model will allow achieving the following results: increasing the resilience and readiness of the public administration system to act in emergency situations through the development of institutional capacity, the introduction of modern technologies and the formation of a preventive security culture; reducing losses and damages from emergencies through timely identification and minimization of risks, prompt response and effective coordination; strengthening public trust in public administration bodies by ensuring transparency, accountability and effectiveness of their activities; improving the international image of Ukraine and ensuring sustainable development in emergency situations.

The analysis of practical measures to increase the effectiveness of public administration in emergency situations allowed us to identify five key areas: optimization of regulatory and legal support (through updating and modernization of legislation, eliminating gaps and contradictions, harmonization with international standards); modernization of the institutional structure (through a clear division of powers, creation of effective coordination mechanisms, development of analytical centers); improvement of coordination and interaction mechanisms (through the development of unified information systems, standardization of procedures, regular

training); improvement of resource provision (through diversification of funding sources, introduction of innovative technologies, optimization of material and technical support); improvement of professional competence of personnel (through modernization of the training and advanced training system, development of leadership qualities, psychological preparation for actions in extreme conditions).

The practical significance of the results obtained is determined by the possibility of their use by state authorities and local governments in the development and implementation of programs and plans in the field of civil protection, the implementation of risk management mechanisms, and the improvement of the emergency response system. The proposed integrative model of improving public administration in emergency situations can be used as a methodological basis for organizing activities in the field of civil protection, developing and implementing relevant programs, conducting risk assessments, and planning measures to increase preparedness for emergencies of various kinds. The developed methodological recommendations for the implementation of a risk-oriented approach and innovative technologies can be used to modernize the civil protection system, improve mechanisms for forecasting, preventing, and responding to emergencies of a natural, man-made, and socio-political nature.

Keywords: public administration, emergencies, civil protection, crisis management, risk-based approach, innovative technologies, public-private partnership, interagency coordination, national security, strategic planning, adaptability, institutional capacity.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Публікації у фахових виданнях:

1. Величко Л. Ю., Кащенко Д. В. Особливість діяльності органів публічної влади у надзвичайних і кризових ситуаціях. Теорія та практика державного управління. 2023. Вип. 2 (77). С. 7–21. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-01>.

Особистий внесок автора: визначення етапів управління кризами і надзвичайними ситуаціями та їхніх особливостей.

2. Кащенко Д. В. Основні напрями удосконалення публічного управління надзвичайними ситуаціями в Україні. Державне будівництво. 2024. № 2(36). С. 366–377. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-24>.

3. Кащенко Д. В. Основні моделі організації публічного управління надзвичайними ситуаціями. Наукові перспективи. 2025. № 3(57). С. 223–235. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-3\(57\)-223-235](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2025-3(57)-223-235).

4. Кащенко Д. В. Зарубіжний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Актуальні проблеми державного управління. 2024. № 2 (65). С. 370–382. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-2-19>.

Публікації, що засвідчують апробацію результатів дослідження:

5. Кащенко Д. В. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій: приклади успішних практик // Science and technology: challenges, prospects and innovations. Proceedings of the 8th International scientific and practical conference. CPN Publishing Group. Osaka, Japan. 2025. С. 418–424. URL: <https://sci-conf.com.ua/viii-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-and-technology-challenges-prospects-and-innovations-28-30-03-2025-osaka-yaponiya-arhiv/>.

6. Кащенко Д. В. Роль місцевих громад у забезпеченні стійкості до надзвичайних ситуацій: досвід країн ЄС // Science in the modern world: innovations and challenges. Proceedings of the 7th International scientific and practical conference. Perfect Publishing. Toronto, Canada. 2025. С. 357–361. URL: <https://sci-conf.com.ua/vii-mizhnarodna-naukovo-praktichna-konferentsiya-science-in-the-modern-world-innovations-and-challenges-20-22-03-2025-toronto-kanada-arhiv/>.

ЗМІСТ

ВСТУП	19
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ	30
1.1. Сутність та особливості публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	30
1.2. Методологічні підходи до дослідження публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	52
1.3. Інституційне забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	70
Висновки до першого розділу	88
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ	92
2.1. Оцінка ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні	92
2.2. Нормативно-правові засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	106
2.3. Зарубіжний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	129
Висновки до другого розділу	151
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ	155
3.1. Стратегічні напрями вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	155
3.2. Впровадження механізму комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	171
3.3. Реалізація інтегративної моделі розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	189

	18
Висновки до третього розділу	209
ВИСНОВКИ.....	213
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	219
Додаток А. Довідки про впровадження результатів дисертаційного дослідження	246

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах глобальних викликів і трансформацій сучасного світу проблематика публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій набуває особливої актуальності. Зростання частоти та масштабності надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру, їх руйнівний вплив на економіку, інфраструктуру та життєдіяльність суспільства зумовлюють необхідність розробки та впровадження ефективних механізмів публічного управління в екстремальних умовах. Особливої гостроти ця проблема набуває для України, яка протягом останнього десятиліття зіткнулася з безпрецедентними викликами – від пандемії COVID-19 до повномасштабної зовнішньої військової агресії.

Ефективність публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій визначає спроможність держави та суспільства протидіяти загрозам, мінімізувати людські, матеріальні, екологічні втрати, забезпечувати швидке відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалих територіях. Вона безпосередньо впливає на рівень національної безпеки, соціальної стабільності та довіри населення до органів влади. При цьому традиційні підходи до організації публічного управління часто виявляються неефективними в умовах високої невизначеності, обмеженості ресурсів та часу, психологічного тиску та інших факторів, характерних для надзвичайних ситуацій.

В епоху діджиталізації та розвитку новітніх технологій традиційні механізми публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій потребують суттєвого переосмислення та оновлення. Впровадження інтегрованих інформаційних систем, технологій великих даних, штучного інтелекту, автоматизованих систем моніторингу та раннього попередження здатне кардинально підвищити ефективність прогнозування, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації. Водночас ефективне публічне управління

в умовах надзвичайних ситуацій можливе лише за умови системного поєднання інституційних реформ з розвитком відповідних компетентностей управлінського персоналу, трансформацією організаційної культури та налагодженням ефективної взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства.

Актуальність дослідження обумовлена також практичними потребами удосконалення системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні. Попри певні позитивні зрушення у розбудові системи цивільного захисту, залишаються невирішеними проблеми слабкої міжвідомчої координації, недостатнього ресурсного забезпечення, низької культури безпеки у суспільстві, неузгодженості нормативно-правової бази. Особливо гостро ці проблеми проявилися під час реагування на масштабні надзвичайні ситуації останніх років, що вимагає розробки нових підходів до організації публічного управління в екстремальних умовах, впровадження ефективних механізмів управління ризиками, посилення превентивної складової у протидії надзвичайним ситуаціям.

Проблематика публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій досліджується у працях таких вітчизняних науковців, як В. Андронов, О. Барило, С. Бєлай, П. Волянський, Н. Клименко, Н. Клиновенко, Р. Приходько, В. Садковий, В. Тищенко, А. Терент'єва, О. Труш, М. Кулешов, В. Шведун та ін.

Теоретичні та прикладні аспекти формування та реалізації державної політики щодо управління в умовах надзвичайних ситуацій розглядаються у роботах таких дослідників, як С. Андрєєв, В. Богданович, Л. Величко, О. Гузенко, В. Дзюндзюк, І. Дунаєв, Н. Дяченко, С. Домбровська, О. Єлізаров, Л. Жукова, В. Костенко, В. Михайлов, А. Помаза-Пономаренко, В. Федорчак та ін.

Значний внесок у дослідження міжнародного досвіду управління надзвичайними ситуаціями зробили такі зарубіжні науковці, як Е. Куорентеллі, Т. Драбек, Р. Перроу, Е. Холнагел, Л. Комфорт, Д. Милеті,

П. Лагадек, У. Розенталь, Г. Хаддоу, К. Тірні та ін.

Водночас, незважаючи на значний інтерес науковців до проблематики публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, питання формування цілісної та ефективної системи управління в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Зокрема, потребують подальшого вивчення теоретико-методологічні засади публічного управління в екстремальних умовах, механізми оцінки його ефективності, можливості використання інноваційних технологій в антикризовому управлінні, шляхи адаптації зарубіжного досвіду до українських реалій, розробка стратегічних напрямів та практичних заходів з удосконалення системи цивільного захисту. Саме це зумовило вибір мети і завдань дисертаційного дослідження, його об'єкта та предмета.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційної роботи пов'язана з науково-дослідною роботою «Публічне управління в умовах глобалізації» (0116U007246), що виконувалась кафедрою права, національної безпеки та європейської інтеграції навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. У межах цієї роботи автором досліджено особливості публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій та розроблено рекомендації щодо його вдосконалення.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- розкрити сутність та особливості публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій як специфічного типу управлінської діяльності, визначити його відмінності від управління у звичайних умовах;
- здійснити комплексну оцінку ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні, визначивши критерії та показники

такої оцінки;

- розглянути нормативно-правові засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні;
- дослідити та узагальнити зарубіжний досвід організації публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій у зарубіжних країнах;
- визначити стратегічні напрями вдосконалення системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій з урахуванням сучасних викликів безпекового середовища України;
- обґрунтувати механізм комплексного оцінювання та моніторингу ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій на основі багаторівневої системи індикаторів
- розробити модель вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні.

Об’єктом дослідження є публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Предметом дослідження є публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій в сучасних умовах в Україні.

Методи дослідження. Теоретичною основою дослідження є фундаментальні положення теорії публічного управління, публічної політики, кризового менеджменту, теорії систем, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених з проблем управління в умовах надзвичайних ситуацій та цивільного захисту.

Для досягнення поставленої мети та вирішення завдань дисертаційного дослідження автором було використано низку загальнонаукових та спеціальних методів: абстрагування, узагальнення, порівняння, логіко-семантичний аналіз – для з’ясування сутності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій та його особливостей; методи системного аналізу, синтезу, класифікації – для розробки інтегративної моделі вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, визначення її структурних елементів та взаємозв’язків між ними; методи інституційного

аналізу, структурно-функціонального підходу – для дослідження організаційно-правових засад функціонування системи цивільного захисту, механізмів взаємодії та координації між різними суб'єктами; методи компаративного аналізу, узагальнення – для вивчення зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, виокремлення кращих практик та можливостей їх адаптації в Україні; SWOT-аналіз – для визначення проблем функціонування системи цивільного захисту та обґрунтування напрямів її модернізації; метод моделювання – для розробки механізмів впровадження ризик-орієнтованого підходу; методи прогнозування, когнітивного моделювання – для обґрунтування перспективних напрямів удосконалення механізмів публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні конкретного науково-прикладного завдання – теоретичного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій з удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні.

Новизна наукових результатів конкретизується в таких положеннях:

у перше:

– розроблено інтегративну модель розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, яка, на відміну від існуючих забезпечує системну трансформацію організаційних структур, процесів та компетентностей на основі принципів адаптивності, проактивності та резилієнтності та включає взаємопов'язані організаційний, компетентнісний, ресурсний і культурний компоненти з диференційованим підходом до різних рівнів управління (стратегічного, тактичного, оперативного), що дозволяє забезпечити гнучке реагування системи публічного управління на різні типи надзвичайних ситуацій з урахуванням їх масштабу, інтенсивності та динаміки розвитку в специфічних умовах українських реалій;

удосконалено:

- механізм комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, який ґрунтується на поєднанні превентивних, оперативних та відновлювальних індикаторів з використанням адаптивної системи метрик, що дозволяє здійснювати багаторівневу діагностику готовності системи публічного управління до надзвичайних ситуацій, оперативно виявляти проблемні аспекти та приймати обґрунтовані рішення щодо коригування управлінських дій на всіх етапах життєвого циклу надзвичайної ситуації;

- концептуальні підходи до впровадження ризик-орієнтованого управління в системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій шляхом розробки механізму, який включає систематичну ідентифікацію, аналіз, оцінку ризиків та розвиток системи раннього попередження, формування культури безпеки, трансформацію організаційної структури в напрямку більшої гнучкості та адаптивності та розвиток відповідних компетентностей персоналу, що дозволяє перейти від реактивного до проактивного управління кризовими ситуаціями;

- методичний підхід до інтеграції інноваційних технологій у систему публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій через визначення пріоритетних напрямів їх застосування (інформаційно-комунікаційні системи, системи моніторингу та раннього попередження, технології віртуальної та доповненої реальності, краудсорсингові технології) та обґрунтування необхідних умов для їх ефективного впровадження (забезпечення інформаційної безпеки, нормативно-правове регулювання, розвиток компетентностей персоналу), що сприяє підвищенню оперативності та обґрунтованості управлінських рішень;

дістали подальшого розвитку:

- концептуальне розуміння сутності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій як специфічного типу управлінської діяльності, що відрізняється від традиційного управління такими характеристиками як:

функціонування в ситуації високої невизначеності та суспільної небезпеки; необхідність ухвалення критичних рішень в умовах дефіциту часу та ресурсів; підвищена міжвідомча взаємодія та координація; використання специфічних форм і методів управлінського впливу, що забезпечують гнучку адаптацію та безперервність основних управлінських процесів в екстремальних умовах;

– визначення стратегічних напрямів вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, які ґрунтуються на принципах системності, адаптивності та проактивності і включають взаємопов'язану сукупність компонентів (інтеграція в систему національної безпеки, впровадження ризик-орієнтованого підходу, розвиток державно-приватного партнерства, використання інноваційних технологій), що забезпечує підвищення стійкості системи управління до динамічних змін безпекового середовища та ефективне реагування на сучасні виклики, зокрема в умовах російської військової агресії;

– наукові положення стосовно механізмів адаптації зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій до українських реалій, що включають: розбудову ефективної системи міжвідомчої координації, розвиток державно-приватного партнерства, впровадження інноваційних технологій управління ризиками та вдосконалення системи підготовки кадрів, з урахуванням обмежень ресурсного потенціалу та специфічних викликів національній безпеці України.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю використання її положень та рекомендацій для вдосконалення державної політики у сфері цивільного захисту та механізмів її реалізації в Україні.

Вставити дані з довідок про впровадження

Також результати дослідження будуть корисними для Державної

служби України з надзвичайних ситуацій, Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування при розробці та реалізації програм і планів у сфері цивільного захисту, впровадженні механізмів управління ризиками, вдосконаленні системи реагування на надзвичайні ситуації. Запропонована інтегративна модель розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій може використовуватись органами державної влади та місцевого самоврядування як методологічна основа для організації діяльності у сфері цивільного захисту, розробки та впровадження відповідних програм, проведення оцінки ризиків, планування заходів з підвищення готовності до надзвичайних ситуацій. Розроблені методичні рекомендації щодо впровадження ризик-орієнтованого підходу та інноваційних технологій можуть бути використані для модернізації системи цивільного захисту, вдосконалення механізмів прогнозування, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації різного характеру.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею автора. Всі наукові результати, висновки і практичні рекомендації, що наведені в дисертації, отримані автором особисто. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, в дисертаційній роботі використані лише ті ідеї та положення, які є результатом особистої роботи здобувача.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження обговорювались на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема, «Science and technology: challenges, prospects and innovations» (Осака), «Science in the modern world: innovations and challenges» (Торонто), засіданнях кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції.

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено у 6 публікаціях, зокрема, в 4 публікаціях у наукових фахових виданнях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Її повний обсяг становить 247 сторінок. Список використаних джерел налічує 352 найменування (на 33 сторінках), у тому числі іноземною мовою – 177.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ 1	30
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ	
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	30
1.1. Сутність та особливості публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	30
1.2. Методологічні підходи до дослідження публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.....	52
1.3. Інституційне забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	70
Висновки до першого розділу.....	88
РОЗДІЛ 2	92
СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ	
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	92
2.1. Оцінка ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні	92
2.2. Нормативно-правові засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	106
2.3. Зарубіжний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.....	129
Висновки до другого розділу	151
РОЗДІЛ 3	155
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ	
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ.....	155
3.1. Стратегічні напрями вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій	155
3.2. Впровадження механізму комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.....	171

3.3. Реалізація інтегративної моделі розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.....	189
Висновки до третього розділу	209
ВИСНОВКИ.....	213
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	219
ДОДАТОК А.....	246
ДОВІДКИ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	246

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

1.1. Сутність та особливості публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Ефективність функціонування системи публічного управління в екстремальних умовах значною мірою залежить від чіткого розуміння сутності та специфіки цієї управлінської діяльності. У науковому дискурсі для характеристики управління в кризових ситуаціях використовуються різні поняття, зокрема «антикризове управління», «управління в умовах надзвичайних ситуацій», «кризовий менеджмент», що відображають окремі аспекти цього явища, проте не завжди повною мірою враховують його комплексний та міжгалузевий характер.

Аналізуючи підходи до трактування публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій у вітчизняній науці, варто звернути увагу на визначення В. Федорчака, який розглядає цей тип управління як цілеспрямовану діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розроблення і реалізації управлінських рішень, спрямованих на запобігання виникненню потенційних кризових явищ та мінімізацію їх негативних наслідків [148]. Розвиваючи цю думку, дослідник пропонує розглядати публічне управління в умовах НС як систему організаційних, правових, фінансових та інших заходів превентивного і реактивного характеру, спрямованих на запобігання виникненню та розвитку надзвичайних ситуацій, зменшення їх масштабів, ліквідацію наслідків, захист населення і територій від їх впливу, надання невідкладної допомоги постраждалим та відновлення систем життєзабезпечення [148]. Таким чином, автор наголошує на багатоаспектності та комплексності публічного управління в умовах НС, що включає заходи різного характеру та реалізується

на всіх етапах розвитку кризової ситуації.

Схожої думки дотримуються й інші дослідники, які визначають державне управління у сфері цивільного захисту як організуючу діяльність органів публічної влади, яка через сукупність взаємозалежних механізмів і важелів забезпечує цілеспрямований вплив на об'єкти управління з метою недопущення надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків, надання допомоги постраждалим та забезпечення безпеки життєдіяльності населення [68]. Разом з тим, на нашу думку, таке трактування дещо звужує сферу публічного управління в умовах НС до реалізації функцій цивільного захисту і недостатньо враховує інші важливі аспекти, зокрема превентивну діяльність та взаємодію з іншими суб'єктами забезпечення безпеки.

Більш широкий підхід до розуміння досліджуваного явища характеризує публічне управління у сфері цивільного захисту як цілеспрямований організуючий вплив органів публічного управління на суспільні процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей з метою забезпечення безпечного середовища життєдіяльності, що досягається шляхом запобігання та ліквідації загроз життю та здоров'ю населення від наслідків НС [209]. Позитивним моментом цього визначення є акцентування на управлінському впливі не лише на процеси, але й на свідомість та поведінку людей, що розширює розуміння об'єктів публічного управління у цій сфері. Водночас дискусійною видається теза щодо зведення мети публічного управління лише до «забезпечення безпечного середовища життєдіяльності», оскільки цілі управлінської діяльності в умовах НС є значно ширшими і можуть включати мінімізацію збитків, відновлення нормальної життєдіяльності, підвищення стійкості систем тощо.

Цікавим з точки зору виявлення специфічних ознак публічного управління в екстремальних ситуаціях є підхід зарубіжних дослідників, які оперують поняттям «кризове публічне управління» (crisis public management). Так, на думку А. Voin та Р. Hart, цей тип управлінської діяльності характеризується ad hoc організацією, ситуативністю структур і процесів,

підвищеною централізацією та персоналізацією ухвалення рішень, активним залученням політичного керівництва, інтенсивним використанням інформаційно-комунікаційних технологій [171]. Науковці зазначають, що в умовах кризи система публічного управління функціонує у режимі високої невизначеності, обмеженості ресурсів та жорсткого цейтноту, що зумовлює потребу у швидкій адаптації до мінливих обставин і гнучкому використанні наявних можливостей.

Аналізуючи природу кризового публічного управління, інші науковці виокремлюють низку характерних рис, зокрема великі масштаби загроз, емоційний стрес та часовий тиск, розмивання організаційних меж і повноважень, надмірну увагу ЗМІ [209]. Вчені підкреслюють, що надзвичайні ситуації, з одного боку, генерують численні проблеми для публічного управління, а з іншого – створюють можливості для реформування і трансформації управлінських інститутів та механізмів [209].

Розвиваючи цю тезу, Р. Henstra зазначає, що надзвичайні ситуації формують динамічний контекст для вироблення публічної політики, який відрізняється невідкладністю, непередбачуваністю, загрозливістю та потребою у скоординованих міжвідомчих діях за стислі терміни та в умовах обмежених ресурсів [194]. Відтак, ефективність публічного управління в таких ситуаціях критично залежить від налагодженої взаємодії між органами влади різних рівнів, здатності швидко мобілізувати людські й матеріальні ресурси, спроможності ухвалювати виважені рішення в умовах дефіциту інформації та часу.

Узагальнюючи наведені підходи, можемо виокремити низку сутнісних ознак публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, а саме:

- 1) цільова орієнтація на запобігання, мінімізацію негативних наслідків, ліквідацію кризових ситуацій та відновлення нормальної життєдіяльності суспільства;
- 2) реалізація в екстремальних умовах, що характеризуються високим рівнем невизначеності, ризикованості, обмеженості ресурсів, цейтнотом у

прийнятті рішень;

3) необхідність гнучкої адаптації суб'єктів управління до динамічних змін безпекового середовища, використання ситуативних та тимчасових організаційних форм;

4) інтенсивна міжвідомча взаємодія та координація дій різних суб'єктів на основі єдиної стратегії та чіткої субординації;

5) підвищена персональна відповідальність керівників за результати антикризової діяльності, безпосереднє залучення вищого політичного керівництва держави;

6) широке використання інформаційно-комунікаційного інструментарію для роботи із суспільством та мас-медіа;

7) орієнтація на безперервність основних управлінських процесів за рахунок розробки планів наступності та використання дублюючих систем.

Дані ознаки узагальнені також у таблиці 1.1.

На основі виявлених ознак пропонуємо таке визначення: публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій – це специфічний тип управлінської діяльності органів публічної влади, спрямований на прогнозування, попередження, мінімізацію негативних наслідків та ліквідацію кризових ситуацій шляхом використання спеціальних механізмів, методів та інструментів управління, що забезпечують гнучку адаптацію, міжвідомчу координацію та безперервність основних управлінських процесів в екстремальних умовах.

Виявлення специфічних ознак публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є важливим для розуміння його сутності та відмінностей від управлінської діяльності у звичайному безпековому середовищі. В екстремальних умовах система публічного управління зазнає суттєвих трансформацій, що стосуються цілей, завдань, організаційної структури, механізмів координації та взаємодії, ресурсного забезпечення, методів роботи тощо [31].

До ключових рис публічного управління в умовах НС належать:

здійснення в ситуації суспільної небезпеки, невизначеності, дефіциту часу та ресурсів; необхідність ухвалення критичних рішень, що мають значні наслідки для суспільства; підвищений рівень відповідальності суб'єктів управління; активна міжвідомча взаємодія та координація дій; залучення значних людських, матеріально-технічних, інформаційних ресурсів; широке використання специфічних форм, методів та інструментів управлінського впливу [125]. Зазначені характеристики зумовлюють суттєві відмінності в організації управлінських процесів та потребують спеціальної компетентності від керівників і персоналу органів влади.

Таблиця 1.1

Сутнісні ознаки публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Сутнісна ознака	Характеристика	Приклади прояву
Цільова орієнтація на запобігання, мінімізацію та ліквідацію кризових ситуацій	Спрямованість на превентивні заходи, а також швидке реагування та відновлення	Планування евакуації, створення резервів, відбудова інфраструктури
Реалізація в екстремальних умовах	Функціонування в середовищі з високим рівнем невизначеності, ризику та обмеженості ресурсів	Прийняття рішень в умовах дефіциту часу та інформації при аварії на ЧАЕС
Необхідність гнучкої адаптації	Здатність швидко змінювати організаційні форми та методи управління	Створення тимчасових штабів, мобільних груп реагування
Інтенсивна міжвідомча взаємодія	Налагодження ефективної координації між різними органами влади	Співпраця рятувальників, медиків, правоохоронців під час повеней
Підвищена персональна відповідальність керівників	Зростання значущості кожного рішення та його наслідків	Відповідальність за евакуацію населення, введення режиму НС
Широке використання інформаційно-комунікаційного інструментарію	Активна робота із суспільством та ЗМІ	Проведення брифінгів, організація гарячих ліній, комунікація в соцмережах
Орієнтація на безперервність управлінських процесів	Забезпечення стабільності функціонування системи	Розробка планів наступності, використання дублюючих систем зв'язку

Перша з наведених рис – функціонування в умовах суспільної небезпеки, невизначеності, дефіциту часу та ресурсів – є визначальною для розуміння специфіки публічного управління в екстремальних ситуаціях. В таких умовах органи публічного управління мають ухвалювати доленосні рішення в умовах гострої інформаційної недостатності, цейтноту, обмеженості ресурсів, що змушує спиратися не лише на формалізовані процедури, але й на досвід, інтуїцію та професійне чуття. Одним із прикладів є ліквідація наслідків аварії на ЧАЕС у 1986 р., коли керівництву країни доводилося діяти в умовах серйозних ризиків для населення, браку достовірних даних про масштаби катастрофи, гострого дефіциту спеціальних засобів захисту та техніки.

Друга характерна риса – необхідність ухвалення критичних рішень, що мають значні наслідки для суспільства, – посилює вимоги до обґрунтованості управлінських дій та персональної відповідальності керівників. В умовах НС від правильності та своєчасності рішень органів публічної влади безпосередньо залежить життя та здоров'я громадян, рівень матеріальних втрат, можливість швидкого подолання наслідків та відновлення нормальної життєдіяльності [150]. Прикладами таких рішень можуть бути: введення режиму надзвичайного стану, евакуація населення із небезпечних районів, обмеження окремих прав і свобод громадян, виділення значних фінансових і матеріальних ресурсів тощо. Ухвалення цих рішень вимагає не лише спеціальних знань та аналітичних здібностей, але й сміливості та готовності брати на себе відповідальність в екстремальних умовах.

Третя риса – підвищений рівень відповідальності суб'єктів управління – впливає з попередньої та віддзеркалює надзвичайну суспільну значущість рішень і дій органів влади в кризових ситуаціях. На керівників покладається величезна відповідальність за безпеку громадян, стабільність держави, подолання негативних наслідків НС. При цьому посадові особи мають бути готовими до жорсткого громадського контролю та критики з боку ЗМІ. Саме в екстремальних умовах суспільство найбільш гостро реагує на прорахунки та недоліки в роботі органів управління, вимагає від них надзвичайних зусиль та

результатів [54]. Тому антикризові менеджери повинні мати не лише високий професіоналізм, але й розвинуті лідерські якості та стресостійкість.

Четверта характерна риса публічного управління в умовах НС – активна міжвідомча взаємодія та координація дій – віддзеркалює комплексний та багатоаспектний характер екстремальних ситуацій. Масштабні НС зачіпають практично всі сфери суспільного життя, тому їх подолання вимагає узгоджених зусиль великої кількості відомств – служб цивільного захисту, підрозділів збройних сил, правоохоронних органів, медичних установ, транспортних служб, енергетичних компаній, волонтерських організацій тощо [8]. Без ефективної координації дій цих структур на різних рівнях управління неможливо досягти синергетичного ефекту та забезпечити цілісність антикризових заходів. Прикладом налагодження такої взаємодії є створення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій як координаційного органу Кабінету Міністрів України.

П'ята риса – залучення значних людських, матеріально-технічних, інформаційних ресурсів – впливає з великих масштабів загроз і шкоди, спричинених екстремальними явищами. Для ліквідації наслідків НС та захисту населення зазвичай доводиться мобілізувати значну кількість рятувальників, медиків, інженерів, психологів, залучати спеціальну техніку, обладнання, медикаменти, продовольство, використовувати потужні інформаційно-комунікаційні системи. Обсяги ресурсів, що спрямовуються на вирішення завдань цивільного захисту, можуть сягати десятків мільярдів гривень, відволікаючи кошти з інших важливих напрямків [3]. Тому ключовим завданням публічного управління в таких умовах є визначення реальних потреб, оперативне акумулювання необхідних ресурсів та їх раціональний розподіл.

Шоста характерна риса – широке використання специфічних форм, методів та інструментів управлінського впливу – віддзеркалює нестандартний характер ситуацій та завдань, що постають перед органами влади. Традиційні управлінські підходи та технології в екстремальних умовах часто виявляються

неефективними та потребують суттєвої адаптації. У кризових ситуаціях застосовуються спеціальні протоколи дій, вводяться особливі режими функціонування, використовуються надзвичайні повноваження, створюються тимчасові органи управління, залучаються незвичні канали комунікації тощо. Наприклад, для упередження поширення епідемій можуть встановлюватися обмеження на пересування громадян, запроваджуватися санітарно-епідеміологічні заходи, проводиться примусова госпіталізація та вакцинація, здійснюватися посилений контроль кордонів.

Окрім зазначених базових рис, дослідники виокремлюють і інші важливі характеристики публічного управління в умовах НС, що визначають його відмінності від управління у штатному режимі, зокрема: превалювання безпекових цілей та завдань над політичними, соціальними, економічними пріоритетами; спрощення багатьох адміністративних процедур та бюрократичних вимог; зростання інтенсивності комунікацій та обміну інформацією між владними структурами; посилення ролі ієрархічної субординації, виконавської дисципліни, контролю за реалізацією рішень; підвищена увага до інформування та роз'яснювальної роботи серед населення.

Зазначені риси публічного управління набувають різної конфігурації залежно від специфіки конкретних екстремальних ситуацій – їх характеру, масштабів, динаміки розвитку, наслідків тощо. Так, у випадку загрози військового вторгнення пріоритетного значення набувають завдання зі зміцнення обороноздатності, нарощування та розгортання збройних сил, евакуації населення з прикордонних районів. Натомість за умов пандемії інфекційного захворювання ключовими напрямками управлінської діяльності стають епідеміологічний моніторинг, налагодження масового тестування та вакцинації, запровадження карантинних заходів, забезпечення лікарень необхідними медикаментами та обладнанням.

Виявлення специфічних ознак публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є важливим для розуміння його сутності та відмінностей від управлінської діяльності у звичайному безпековому

середовищі. В екстремальних умовах система публічного управління зазнає суттєвих трансформацій, що стосуються цілей, завдань, організаційної структури, механізмів координації та взаємодії, ресурсного забезпечення, методів роботи тощо [31].

На думку дослідників, до ключових рис публічного управління в умовах НС належать: здійснення в ситуації суспільної небезпеки, невизначеності, дефіциту часу та ресурсів; необхідність ухвалення критичних рішень, що мають значні наслідки для суспільства; підвищений рівень відповідальності суб'єктів управління; активна міжвідомча взаємодія та координація дій; залучення значних людських, матеріально-технічних, інформаційних ресурсів; широке використання специфічних форм, методів та інструментів управлінського впливу [199]. Зазначені характеристики зумовлюють суттєві відмінності в організації управлінських процесів та потребують спеціальної компетентності від керівників і персоналу органів влади.

Перша з наведених рис – функціонування в умовах суспільної небезпеки, невизначеності, дефіциту часу та ресурсів – є визначальною для розуміння специфіки публічного управління в екстремальних ситуаціях. В таких умовах органи публічного управління мають ухвалювати доленосні рішення в умовах гострої інформаційної недостатності, цейтноту, обмеженості ресурсів, що змушує спиратися не лише на формалізовані процедури, але й на досвід, інтуїцію та професійне чуття. Одним із прикладів є ліквідація наслідків аварії на ЧАЕС у 1986 р., коли керівництву країни доводилося діяти в умовах серйозних ризиків для населення, браку достовірних даних про масштаби катастрофи, гострого дефіциту спеціальних засобів захисту та техніки.

Друга характерна риса – необхідність ухвалення критичних рішень, що мають значні наслідки для суспільства, – посилює вимоги до обґрунтованості управлінських дій та персональної відповідальності керівників. В умовах НС від правильності та своєчасності рішень органів публічної влади безпосередньо залежить життя та здоров'я громадян, рівень матеріальних втрат, можливість швидкого подолання наслідків та відновлення нормальної

життєдіяльності [150]. Прикладами таких рішень можуть бути: введення режиму надзвичайного стану, евакуація населення із небезпечних районів, обмеження окремих прав і свобод громадян, виділення значних фінансових і матеріальних ресурсів тощо. Ухвалення цих рішень вимагає не лише спеціальних знань та аналітичних здібностей, але й сміливості та готовності брати на себе відповідальність в екстремальних умовах.

Третя риса – підвищений рівень відповідальності суб'єктів управління – впливає з попередньої та віддзеркалює надзвичайну суспільну значущість рішень і дій органів влади в кризових ситуаціях. На керівників покладається величезна відповідальність за безпеку громадян, стабільність держави, подолання негативних наслідків НС. При цьому посадові особи мають бути готовими до жорсткого громадського контролю та критики з боку ЗМІ. Саме в екстремальних умовах суспільство найбільш гостро реагує на прорахунки та недоліки в роботі органів управління, вимагає від них надзвичайних зусиль та результатів [14]. Тому антикризові менеджери повинні мати не лише високий професіоналізм, але й розвинуті лідерські якості та стресостійкість.

Четверта характерна риса публічного управління в умовах НС – активна міжвідомча взаємодія та координація дій – віддзеркалює комплексний та багатоаспектний характер екстремальних ситуацій. Масштабні НС зачіпають практично всі сфери суспільного життя, тому їх подолання вимагає узгоджених зусиль великої кількості відомств – служб цивільного захисту, підрозділів збройних сил, правоохоронних органів, медичних установ, транспортних служб, енергетичних компаній, волонтерських організацій тощо [8]. Без ефективної координації дій цих структур на різних рівнях управління неможливо досягти синергетичного ефекту та забезпечити цілісність антикризових заходів. Прикладом налагодження такої взаємодії є створення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій як координаційного органу Кабінету Міністрів України.

П'ята риса – залучення значних людських, матеріально-технічних, інформаційних ресурсів – впливає з великих масштабів загроз і шкоди,

спричинених екстремальними явищами. Для ліквідації наслідків НС та захисту населення зазвичай доводиться мобілізувати значну кількість рятувальників, медиків, інженерів, психологів, залучати спеціальну техніку, обладнання, медикаменти, продовольство, використовувати потужні інформаційно-комунікаційні системи. Обсяги ресурсів, що спрямовуються на вирішення завдань цивільного захисту, можуть сягати десятків мільярдів гривень, відволікаючи кошти з інших важливих напрямків [3]. Тому ключовим завданням публічного управління в таких умовах є визначення реальних потреб, оперативне акумулювання необхідних ресурсів та їх раціональний розподіл.

Шоста характерна риса – широке використання специфічних форм, методів та інструментів управлінського впливу – віддзеркалює нестандартний характер ситуацій та завдань, що постають перед органами влади. Традиційні управлінські підходи та технології в екстремальних умовах часто виявляються неефективними та потребують суттєвої адаптації. У кризових ситуаціях застосовуються спеціальні протоколи дій, вводяться особливі режими функціонування, використовуються надзвичайні повноваження, створюються тимчасові органи управління, залучаються незвичні канали комунікації тощо. Наприклад, для упередження поширення епідемій можуть встановлюватися обмеження на пересування громадян, запроваджуватися санітарно-епідеміологічні заходи, проводитися примусова госпіталізація та вакцинація, здійснюватися посилений контроль кордонів.

Окрім зазначених базових рис, дослідники виокремлюють і інші важливі характеристики публічного управління в умовах НС, що визначають його відмінності від управління у штатному режимі, зокрема: превалювання безпекових цілей та завдань над політичними, соціальними, економічними пріоритетами; спрощення багатьох адміністративних процедур та бюрократичних вимог; зростання інтенсивності комунікацій та обміну інформацією між владними структурами; посилення ролі ієрархічної субординації, виконавської дисципліни, контролю за реалізацією рішень;

підвищена увага до інформування та роз'яснювальної роботи серед населення.

Зазначені риси публічного управління набувають різної конфігурації залежно від специфіки конкретних екстремальних ситуацій – їх характеру, масштабів, динаміки розвитку, наслідків тощо. Так, у випадку загрози військового вторгнення пріоритетного значення набувають завдання зі зміцнення обороноздатності, нарощування та розгортання збройних сил, евакуації населення з прикордонних районів. Натомість за умов пандемії інфекційного захворювання ключовими напрямками управлінської діяльності стають епідеміологічний моніторинг, налагодження масового тестування та вакцинації, запровадження карантинних заходів, забезпечення лікарень необхідними медикаментами та обладнанням.

Взагалі, публічне управління в екстремальних умовах має суттєві особливості порівняно з управлінською діяльністю у відносно стабільних, звичайних умовах. Ці відмінності зумовлені специфічними викликами та загрозами, що породжуються надзвичайними ситуаціями, а також необхідністю адаптації системи публічного управління до функціонування у кризовому режимі. Чітке розуміння цих відмінностей є важливою передумовою для вироблення ефективних стратегій і механізмів антикризового менеджменту в публічній сфері.

Характеризуючи специфіку публічного управління в умовах НС, науковці звертають увагу на такі його відмінності від управління у штатному режимі. По-перше, воно здійснюється в ситуації високої невизначеності та стохастичності розвитку подій, що різко знижує можливості використання апробованих схем і алгоритмів дій. По-друге, більшість рішень доводиться ухвалювати в умовах гострого дефіциту часу та інформації, спираючись на інтуїцію та імпровізацію. По-третє, екстремальні умови вимагають максимальної концентрації владних повноважень та ресурсів у руках обмеженого кола осіб. По-четверте, підвищується значущість психологічних чинників управлінської діяльності – здатності діяти в стресових ситуаціях, брати на себе відповідальність, мотивувати і мобілізувати підлеглих [176].

Доповнюючи цей перелік, С. Altaу вказує, що в екстремальних умовах цілі, завдання, форми та методи публічного адміністрування набувають специфічного, кризово орієнтованого характеру, що зумовлює потребу у перебудові всієї системи управління» [165]. На думку науковця, ключовими відмінностями публічного управління у НС є: домінування безпекових пріоритетів над соціально-економічними та політичними цілями; звуження часових горизонтів планування та ухвалення рішень; посилення авторитарних методів керівництва та обмеження колегіальності; зростання масштабів мобілізації та витрачання ресурсів; підвищення ролі та інтенсивності комунікації з громадськістю [165].

Тобто можна зазначити, що в умовах НС на перший план виходять завдання із збереження життя та здоров'я людей, підтримання громадського порядку, забезпечення стійкості систем життєзабезпечення, зменшення матеріальних втрат. Усі інші функції держави стають другорядними, а ресурси перерозподіляються на користь структур сектора безпеки [199]. Справді, якщо у звичайному режимі органи публічного управління реалізують широкий спектр функцій в соціальній, економічній, екологічній, культурній сферах, то в екстремальних умовах вони максимально фокусуються на досягненні вузького переліку завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом населення та критичної інфраструктури.

Суттєво відрізняється публічне управління у кризовому та штатному режимах і за горизонтами планування діяльності, оскільки «визначальною рисою управлінської діяльності у НС є гострий брак часу та необхідність блискавичного реагування на загрози, що швидко змінюються. Тому більшість рішень доводиться ухвалювати в режимі «ручного управління», без можливості детального обґрунтування альтернативних варіантів і прорахунку довгострокових наслідків. Натомість у стабільних умовах процеси планування розгортаються у значно ширших часових межах, базуються на ретельному техніко-економічному аналізі, враховують стратегічні інтереси та перспективи розвитку різних галузей і територій.

Ще однією специфічною рисою кризового публічного управління, що контрастує з управлінням у звичайних умовах, є висока централізація владних повноважень. Як зазначає М. Johannsen, в умовах НС процеси вироблення та ухвалення рішень значною мірою переміщуються на вищі щаблі державного апарату, зменшується автономія регіональних та місцевих властей, встановлюється жорсткий контроль за виконанням директив центру [199]. В Україні це проявляється у зосередженні основних керівних функцій в руках Державної комісії з питань ТЕБ та НС, Ради національної безпеки і оборони, Кабінету Міністрів України під час масштабних катастроф, загрози вторгнення або запровадження воєнного стану. У штатних же умовах владна вертикаль функціонує на засадах оптимального збалансування принципів централізації і децентралізації, розподілу компетенцій між різними рівнями управління.

В екстремальних умовах кардинально зростає інтенсивність комунікаційних процесів в системі публічного управління. Як зауважує С. Altaу, кризи завжди привертають велику увагу ЗМІ та викликають потужний суспільний резонанс, тому органи влади змушені приділяти багато часу та зусиль інформуванню громадськості, роз'ясненню своїх дій, попередженню панічних настроїв [165]. Щоб підтримувати постійний зв'язок із суспільством, суб'єкти управління використовують усі можливі комунікативні інструменти – від екстрених брифінгів та прес-конференцій до месенджерів і соціальних мереж. Крім того, поширеною практикою в умовах НС стає створення спеціальних комунікаційних центрів, гарячих ліній для роботи з населенням. У той же час поточна комунікативна діяльність владних інституцій у звичайних умовах є значно менш інтенсивною та переважно монологічною.

Специфічною рисою управління в кризових умовах, що відрізняє його від управлінської діяльності у стабільних ситуаціях, є і характер мобілізації та використання ресурсів. В умовах НС ресурсні потреби органів влади зростають у рази, що вимагає максимальної концентрації фінансових,

матеріальних, кадрових ресурсів та їх швидкого перерозподілу відповідно до пріоритетних завдань [143]. Для цього у багатьох країнах створюються спеціальні фонди і резерви, розгортаються додаткові логістичні потужності, запроваджуються прискорені процедури закупівель та постачання. У звичайних же умовах управління ресурсами здійснюється на плановій основі та орієнтоване на принципи економічної доцільності й ефективності.

Підвищений психологічний тиск на керівників та службовців є ще однією відмітною рисою роботи в кризових умовах. На відміну від рутинної бюрократичної діяльності, управління у НС пов'язане зі значними емоційними та фізичними перевантаженнями, дефіцитом часу на відпочинок, необхідністю ухвалення рішень, від яких залежать людські життя. Тому ефективне виконання функцій в екстремальних ситуаціях потребує від управлінців не лише високого професіоналізму, але й особливих морально-вольових якостей – стресостійкості, відповідальності, рішучості, здатності до ризику [37]. Формування цих компетентностей вимагає спеціальних програм психологічної підготовки та підтримки публічних службовців.

До інших важливих особливостей кризового публічного управління порівняно зі штатним режимом діяльності вчені також відносять: масштабність та різноплановість завдань, що постають перед органами влади; необхідність одночасного врахування і балансування інтересів багатьох стейкхолдерів; потребу у швидкому налагодженні співпраці з недержавними суб'єктами (волонтерськими, благодійними організаціями, приватними структурами тощо); значно більшу залежність управлінських процесів від ситуативних чинників та впливу зовнішнього середовища; домінування реактивної логіки дій над проактивною.

Зазначене вище дозволяє стверджувати про наявність системних відмінностей між публічним управлінням у звичайних та екстремальних умовах за цілою низкою ключових параметрів – цілепокладанням, часовими горизонтами діяльності, ступенем централізації повноважень, методами роботи, пріоритетами використання ресурсів, інтенсивністю комунікацій,

морально-психологічними вимогами до персоналу тощо (табл. 1.2). Усвідомлення та врахування виявлених особливостей має принципово важливе значення для організації ефективної системи антикризового публічного управління, забезпечення її готовності до дій в умовах високої невизначеності та ризиків, мінімізації потенційних загроз для суспільства.

Таблиця 1.2.

Відмінності публічного управління у звичайному та кризовому режимах

Критерій	Управління у звичайному режимі	Управління в умовах НС
Часовий горизонт планування	Довгостроковий, стратегічний	Короткостроковий, тактичний
Пріоритети діяльності	Збалансованість соціальних, економічних, політичних цілей	Домінування безпекових цілей та завдань
Рівень централізації	Оптимальний баланс централізації та децентралізації	Висока централізація, єдиноначальність
Характер прийняття рішень	Колегіальний, з детальним обґрунтуванням	Оперативний, часто на основі неповної інформації
Ресурсне забезпечення	Планове, орієнтоване на економічну ефективність	Екстрене, мобілізаційне, із залученням резервів
Інтенсивність комунікацій	Помірна, переважно формалізована	Висока, з використанням усіх доступних каналів
Психологічне навантаження	Звичайне службове навантаження	Підвищений стрес, емоційна напруга
Регуляторні процедури	Дотримання стандартних бюрократичних вимог	Спрощення та прискорення адміністративних процедур
Форми контролю	Переважно ретроспективний контроль	Посилення оперативного контролю

При цьому ефективне публічне управління відіграє вирішальну роль у подоланні надзвичайних ситуацій та мінімізації їх негативних наслідків для суспільства. Від якості управлінських рішень та дій органів влади критично залежать безпека громадян, стабільність держави, функціонування систем життєзабезпечення, можливості відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалих територіях. Відтак дослідження ролі та значення публічного управління в контексті реагування на загрози і кризи різного походження становить значний науковий та практичний інтерес.

Узагальнюючи теоретичні напрацювання вітчизняних та зарубіжних

вчених у цій сфері, науковці виокремлюють п'ять ключових функцій публічного управління в екстремальних ситуаціях: 1) прогностично-превентивну (завчасне виявлення потенційних загроз, оцінка ризиків, розробка заходів з упередження НС); 2) організаційно-регулятивну (безпосереднє керівництво діями з ліквідації наслідків НС, координація роботи залучених структур); 3) ресурсно-забезпечувальну (мобілізація необхідних людських, матеріально-технічних, фінансових ресурсів); 4) комунікативно-консолідуєчу (інформування та підтримка зв'язку з громадськістю, організація взаємодії зі ЗМІ, волонтерами, міжнародними організаціями); 5) стабілізаційно-відновлювальну (відновлення функціонування систем життєзабезпечення, надання допомоги постраждалим, подолання соціально-психологічних наслідків) [122]. Реалізація цих функцій становить основний зміст діяльності органів публічної влади на всіх етапах розвитку кризових явищ.

Особливу роль публічне управління відіграє на етапі запобігання потенційним надзвичайним ситуаціям, оскільки набагато ефективніше докладати зусиль для упередження ризиків та загроз, інвестувати ресурси у підвищення безпеки та стійкості систем, аніж потім витратити у рази більше на подолання руйнівних наслідків. У цьому контексті ключовими напрямками превентивної діяльності органів влади є: розбудова ефективних систем моніторингу та прогнозування загроз, впровадження сучасних технологій раннього попередження, підтримка наукових досліджень у сфері безпеки, розвиток культури безпеки серед населення, модернізація захисної інфраструктури, удосконалення нормативно-правового забезпечення тощо.

Не менш важливою є роль публічного управління в організації оперативного реагування на виникнення небезпечних факторів та розгортання масштабних операцій з ліквідації наслідків НС. Від злагодженості та ефективності дій органів влади у цій фазі безпосередньо залежать масштаби людських жертв та матеріальних збитків. Тому вкрай важливо забезпечити чітку координацію дій усіх залучених структур, оперативне ухвалення та неухильне виконання управлінських рішень, своєчасну евакуацію та надання

допомоги населенню, безперебійне функціонування систем життєзабезпечення. При цьому ключова роль у керівництві рятувальними та аварійно-відновлювальними роботами відводиться спеціально створеним антикризовим штабам, комісіям з питань ТЕБ та НС різного рівня.

Для успішного подолання наслідків екстремальних ситуацій винятково важливим завданням публічного управління є мобілізація необхідних ресурсів. З цією метою органи влади можуть задіювати державні резерви та запаси, укладати угоди з приватними постачальниками, залучати допомогу від інших регіонів та держав, звертатися по сприяння до міжнародних організацій. Ефективність заходів з акумулювання та логістики необхідних ресурсів значною мірою визначає спроможність системи управління мінімізувати руйнівні наслідки криз.

Надзвичайно важлива роль публічного управління і в комунікації з громадськістю та засобами масової інформації під час розвитку кризових ситуацій. При цьому ключовими завданнями комунікаційної роботи органів влади є своєчасне інформування населення про масштаби загроз та заходи безпеки, координація дій з волонтерами та недержавними організаціями, спростування фейків та упередження панічних настроїв [95]. Для виконання цих завдань суб'єкти управління використовують широкий арсенал методів та каналів комунікації – від гарячих ліній та sms-розсилок до спеціальних онлайн-порталів та акаунтів у соціальних мережах. Налагодження систематичного діалогу зі суспільством дозволяє зміцнити довіру до органів влади, мобілізувати колективні зусилля для подолання екстремальних викликів.

Нарешті, не можна переоцінити роль публічного управління у відновленні безпечних умов життєдіяльності та реабілітації постраждалих територій та громад. Цей процес може тривати місяцями й роками та вимагає колосальних зусиль з боку держави, і основними напрямками діяльності органів влади на цьому етапі є відбудова зруйнованої інфраструктури, надання соціальної та медико-психологічної допомоги населенню, відновлення

економічного потенціалу територій, підтримка зайнятості, реалізація компенсаційних та реабілітаційних програм [131]. Виважене та послідовне публічне адміністрування процесів ревіталізації є запорукою якнайшвидшого повернення до нормального життя та мінімізації віддалених негативних ефектів від надзвичайних подій.

Значення ефективного публічного управління в умовах екстремальних ситуацій важко переоцінити і в контексті забезпечення національної безпеки держави. Масштабні катастрофи, надзвичайні події, кризи є серйозними викликами для системи забезпечення національної безпеки, оскільки генерують значні ризики для життя та здоров'я громадян, завдають шкоди об'єктам критичної інфраструктури, дестабілізують соціально-економічну та суспільно-політичну ситуацію, негативно впливають на міжнародний авторитет держави. За таких умов саме від якості та оперативності управлінських рішень та дій органів публічної влади значною мірою залежить рівень захищеності національних інтересів, територіальної цілісності, суверенітету, конституційного ладу держави.

Отже, як можна бачити, публічне управління відіграє критично важливу роль на всіх фазах протидії надзвичайним ситуаціям – від завчасного упередження загроз до відновлення нормальних умов життєдіяльності суспільства. Ефективність реалізації органами влади прогностичних, організаційних, координаційних, комунікативних, ресурсно-забезпечувальних функцій значною мірою визначає масштаби втрат від екстремальних подій, швидкість стабілізації ситуації, спроможність держави захистити своїх громадян.

Ефективність та результативність публічного управління в екстремальних умовах значною мірою визначається дотриманням низки специфічних принципів, що відображають закономірності та особливості управлінської діяльності у кризових ситуаціях. Ці принципи слугують фундаментальними засадами для організації системи антикризового менеджменту, розробки управлінських рішень, налагодження взаємодії між

суб'єктами та об'єктами управління. Відтак їх наукове обґрунтування та послідовна імплементація на практиці становлять значний інтерес в контексті підвищення спроможності органів публічної влади адекватно реагувати на надзвичайні ситуації різного походження.

У науковій літературі існують різні підходи до виокремлення та систематизації принципів кризового публічного управління. Узагальнюючи наявні напрацювання, можна виділити шість основних принципів державного управління у сфері цивільного захисту: 1) пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян; 2) максимальне використання наявних сил і засобів; 3) постійна готовність сил і засобів до оперативного реагування на НС; 4) гласність, прозорість, вільний обмін інформацією про НС; 5) ефективність, пропорційність та адекватність заходів реагування рівням загроз; 6) відповідальність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за дотримання вимог у сфері цивільного захисту. Реалізація зазначених принципів є важливою передумовою для зниження ризиків виникнення НС, обмеження їх масштабів, підвищення ефективності антикризових заходів.

Цікавий підхід до систематизації принципів управління (у тому числі й кризового менеджменту) у публічній сфері пропонують деякі українці науковці, які виокремлюють загальносистемні та специфічні принципи державного управління у певній сфері [79]. Відповідно до цього підходу до першої групи слід віднести принципи: законності, об'єктивності, дотримання балансу інтересів особистості, суспільства та держави, системності та комплексності, безперервності та своєчасності, адекватності та обґрунтованості, оперативності та динамічності, ефективності та результативності. У такому разі, специфічними виступають такі принципи: превентивності, пріоритетності завдань щодо рятування життя та здоров'я людей, безумовного надання переваги раціональній та превентивній безпеці, вільного обміну інформацією про ризики, обґрунтованого ризику, відповідальності керівників за управлінські рішення. При цьому саме

органічне поєднання загальних та специфічних принципів здатне забезпечити цілісність і гармонійність системи публічного управління у сфері цивільного захисту.

Розглядаючи принципи організації антикризового управління на різних рівнях публічного управління слід наголосити на пріоритетності принципу проактивності, під яким розуміється орієнтація діяльності органів публічної влади на завчасне виявлення та попередження потенційних загроз, а не лише реагування на вже існуючі кризові явища [152]. Реалізація цього принципу передбачає розвиток систем моніторингу та прогнозування НС, впровадження превентивних заходів безпеки, формування ефективних механізмів координації зусиль та ресурсів для упередження ризиків.

Не менш важливе значення в контексті реалізації антикризового публічного управління має принцип гнучкості та адаптивності, оскільки в умовах високої невизначеності та динамічності безпекового середовища органи влади повинні бути готовими швидко коригувати управлінські рішення, організаційні форми та методи роботи відповідно до змін оперативної ситуації, появи нових викликів і завдань. Дотримання цього принципу вимагає децентралізації прийняття рішень, мінімізації бюрократичних процедур, розвитку ініціативності та креативності персоналу, налагодження ефективних комунікацій між різними ієрархічними рівнями системи управління. Водночас адаптивність не повинна перетворюватися на хаотичність дій, а має спиратися на чіткі алгоритми та протоколи, розроблені для різних сценаріїв розвитку подій.

В екстремальних умовах набуває особливої ваги принцип оперативності прийняття та реалізації управлінських рішень, що передбачає максимальне скорочення часу на розробку, ухвалення та доведення до виконавців директивних документів [14]. В умовах обмеженого часового ресурсу надзвичайно важливо забезпечити злагоджену взаємодію між органами управління, швидке надходження інформації та чіткий розподіл завдань по вертикалі та горизонталі влади. Для цього доцільно використовувати сучасні

інформаційно-комунікаційні технології, автоматизовані системи підтримки прийняття рішень, спеціальні мобільні додатки тощо.

Принцип залучення та координації зусиль усіх зацікавлених сторін також розглядається в якості однієї з ключових засад ефективного публічного управління в умовах НС. Імплементация цього принципу на практиці передбачає розробку інтегрованих міжвідомчих планів дій, створення багаторівневих координаційних структур, налагодження регулярного інформаційного обміну та консультацій, реалізацію спільних проєктів та програм в інтересах запобігання та ліквідації негативних наслідків НС для населення.

Таким чином, узагальнення наявних теоретичних підходів дозволяє виокремити низку фундаментальних принципів, на яких має ґрунтуватися публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Принципи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Принцип	Сутність	Форми реалізації
Пріоритетність безпеки людей	Збереження життя і здоров'я громадян як найвища цінність	Першочергова евакуація населення, виділення ресурсів на рятувальні операції
Проактивність та превентивність	Орієнтація на завчасне виявлення та попередження загроз	Системи моніторингу, прогнозування, превентивні заходи безпеки
Гнучкість та адаптивність	Здатність швидко перелаштовувати управлінські процеси	Децентралізація прийняття рішень, ситуаційне планування
Оперативність	Швидке прийняття та реалізація рішень в умовах дефіциту часу	Скорочення бюрократичних процедур, мобільність сил і засобів
Максимальна мобілізація ресурсів	Акумуляування необхідних сил і засобів для подолання НС	Створення резервів, залучення всіх доступних ресурсів
Інтеграція зусиль стейкхолдерів	Залучення всіх зацікавлених сторін на засадах спільної відповідальності	Міжвідомчі плани, координаційні структури, державно-приватне партнерство
Транспарентність	Відкритість та прозорість дій органів влади	Регулярне інформування, залучення громадськості до контролю

До таких принципів слід віднести: пріоритетність безпеки людей,

проактивність та превентивність дій, адаптивність та гнучкість роботи, оперативність ухвалення рішень, максимальна мобілізація ресурсів, інтеграція зусиль стейкхолдерів на засадах спільної відповідальності. Комплексне та послідовне впровадження цих принципів у практичну діяльність органів влади є важливою передумовою для підвищення ефективності антикризового управління, зниження ризиків для суспільства, пом'якшення руйнівних наслідків НС для соціально-економічної системи держави.

1.2. Методологічні підходи до дослідження публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій є складним та багатоаспектним феноменом, ефективне дослідження якого потребує використання комплексу методологічних інструментів (табл. 1.4).

Одним з найбільш продуктивних підходів до вивчення цієї проблематики є **системний підхід**, що дозволяє розглянути об'єкт як цілісну систему, виявити його структуру, функції, інтегративні властивості, характер взаємодії із зовнішнім середовищем. Застосування цієї методології відкриває можливості для всебічного осмислення сутнісних характеристик, закономірностей функціонування та розвитку системи публічного управління у кризових умовах.

В основі системного підходу лежить розуміння об'єкта дослідження як сукупності елементів, що перебувають у взаємодії та специфічним чином упорядковані для виконання певних функцій [14]. При цьому система характеризується низкою інтегративних властивостей, які не зводяться до простої суми властивостей її компонентів, а виникають як результат їх синергетичної взаємодії. Відтак публічне управління у сфері цивільного захисту доцільно розглядати як відкриту динамічну систему, що включає певні структурні елементи (органи управління, нормативно-правову базу, ресурсне

забезпечення, інформаційні потоки тощо), поєднані різноманітними зв'язками та відносинами.

Таблиця 1.4

Порівняльний аналіз методологічних підходів до дослідження публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Методологічний підхід	Ключові концепти	Евристичний потенціал	Обмеження
Системний	Система, елементи, структура, функції, зв'язки, цілісність	Розгляд об'єкта як цілісної системи, виявлення елементів та взаємозв'язків	Недостатня увага до динаміки та самоорганізації
Синергетичний	Самоорганізація, нелінійність, біфуркація, параметри порядку	Аналіз механізмів самоорганізації, виявлення потенціалу кризи як фактора розвитку	Складність формалізації, метафоричність окремих концептів
Ситуаційний	Контекст, ситуаційні змінні, адаптивність	Врахування специфіки конкретних НС, вивчення факторів результативності	Обмежені можливості для узагальнень
Моделювання	Модель, структурно-функціональне, процесне, імітаційне	Формалізація структур і процесів, прогнозування, випробування альтернатив	Спрощення реальності, залежність від вихідних припущень
Експертне оцінювання	Експертне знання, компетентність, узгодженість оцінок	Залучення практичного досвіду, компенсація дефіциту інформації	Суб'єктивність оцінок, залежність від якості відбору експертів

Використання системної методології передбачає вивчення публічного управління в єдності його основних системних параметрів: складу (сукупності елементів та підсистем), структури (способу організації елементів у ціле), функцій (ролей та завдань системи у більш широкому контексті), інтегративних властивостей (характерних рис, що відрізняють систему від простої сукупності компонентів). У цьому зв'язку дослідницькі зусилля мають спрямовуватися на комплексний аналіз інституційної архітектури, правових засад, ресурсної бази, технологічного забезпечення, кадрового потенціалу системи управління цивільним захистом, виявлення їх відповідності

масштабам та характеру сучасних безпекових викликів.

Серед ключових структурних блоків системи публічного управління у досліджуваній сфері виокремлюють, зокрема, підсистеми: прийняття політико-адміністративних рішень (вищі органи державної влади, колегіальні органи з питань національної безпеки тощо); організації та координації дій (центральні та місцеві органи виконавчої влади у сфері ЦЗ, штаби з ліквідації наслідків НС тощо); безпосереднього реагування на загрози (сили цивільного захисту, аварійно-рятувальні служби тощо); інформаційно-аналітичного забезпечення (центри управління в надзвичайних ситуаціях, системи моніторингу загроз тощо) [82]. Кожна з цих підсистем має власну мету, механізми функціонування, професійні стандарти, що потребують ретельного наукового відстеження та осмислення.

Виключно важливою перевагою системного підходу є можливість дослідити публічне управління у тісному взаємозв'язку з факторами та впливами зовнішнього середовища, що особливо значущо в контексті екстремальних ситуацій. Адже останні за своєю природою породжуються саме різноманітними флуктуаціями та збуреннями суспільного контексту – природними катаклізмами, техногенними аваріями, соціальними конфліктами, економічними кризами, епідеміями тощо. Відтак вивчення генези, типології, циклічності екстремальних подій, діагностика слабких сигналів їх виникнення має розглядатися як невід'ємний компонент системного аналізу державного управління у сфері цивільного захисту.

Не менш важливим фокусом системних досліджень у цій царині є аналіз механізмів та закономірностей взаємодії управлінської системи зі стихійними факторами зовнішнього середовища. В умовах НС адаптивність та стійкість цієї системи перевіряється «на міцність», і її здатність зберігати базові функції та структурні зв'язки є критично важливою для убезпечення суспільства. Завданням науковців є пошук оптимальних моделей такої адаптації – проактивного упередження загроз, абсорбування та пом'якшення їхнього руйнівного впливу, використання кризових ситуацій як можливостей для

колективного навчання та зміцнення соціальної стійкості.

Ще одним евристично цінним аспектом системної методології є можливість декомпозиції об'єкта на підсистеми з подальшим вивченням їх специфічних властивостей, функцій, взаємозв'язків та внеску у функціонування цілого [93]. Продуктивність такого підходу наочно демонструють дослідження інституційної, правової, ресурсної, інформаційної підсистем державного управління у сфері ЦЗ. Кожна з них, маючи відносну автономність, водночас тісно взаємодіє з іншими, забезпечуючи цілісність та багатофункціональність інтегрального системного утворення.

Принципово важливим з позицій системного аналізу є і дослідження різноманітних зв'язків та залежностей між елементами системи публічного управління в умовах НС. Ідеться передусім про вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні) взаємодії органів влади різних рівнів, механізми їх співробітництва з неурядовими організаціями, волонтерськими мережами, міжнародними партнерами тощо. Адекватність цих взаємодій, їх здатність гнучко перелаштовуватися відповідно до динаміки подій є одним з визначальних чинників ефективності антикризового менеджменту.

Серед найважливіших системних параметрів, що характеризують спроможність публічного управління адекватно реагувати на екстремальні виклики, варто виділити: цілісність та інтегрованість елементів, що дозволяє консолідувати їх потенціал для досягнення спільних цілей; структурну стійкість – здатність зберігати базові функції та зв'язки в умовах зовнішніх впливів; адаптивність та гнучкість – спроможність швидко перелаштовувати свою конфігурацію відповідно до мінливого безпекового контексту; відкритість до взаємодії із зовнішнім середовищем, використання його ресурсів та можливостей [176]. Діагностика цих атрибутів за допомогою як кількісних, так і якісних індикаторів дозволяє виявити «вузькі місця» та визначити пріоритети інституційної розбудови управлінської системи.

Системна методологія привертає увагу і до функціонального виміру публічного управління в умовах НС, зосереджуючись на регулярно

повторюваних діях та процесах, спрямованих на реалізацію суспільно значущих цілей. У цьому контексті велике значення має коректна ідентифікація та розмежування базових функцій органів влади під час кризових ситуацій: оцінювання ризиків, ухвалення термінових рішень, оперативне інформування, організація рятувальних заходів, евакуація населення, підтримка систем життєзабезпечення, відновлення інфраструктури, надання гуманітарної допомоги тощо [15]. Збалансоване виконання цих функцій через оптимальний розподіл ресурсів та відповідальності є запорукою мінімізації людських, матеріальних, екологічних втрат від катастрофічних подій.

Нарешті, застосування системного підходу дає змогу аналізувати державне управління у надзвичайних ситуаціях в динамічному вимірі, розкрити закономірності та механізми його еволюційної трансформації під впливом змін безпекового середовища. Щоразу стикаючись з новими викликами, долаючи екстраординарні кризи, управлінська система накопичує досвід, знання, компетентності, що дозволяють поступово модифікувати її структуру та процеси, адаптувати їх до більш складних проблем. Водночас кризи виявляють недоліки та вразливості наявних інституційних конфігурацій, стимулюючи пошук більш досконалих моделей і практик. Відстеження цих довгострокових, багатовимірних, нелінійних змін є амбітним завданням, що вимагає міждисциплінарної методологічної оптики.

Отже, системний підхід пропонує потужні концептуальні рамки для дослідження складного феномену публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Його використання дає можливість розглянути цей об'єкт з різних ракурсів: структурного (аналіз елементів та зв'язків), функціонального (вивчення процесів та способів діяльності), інтегративного (виявлення емерджентних властивостей), еволюційного (простеження динаміки змін). При цьому важливо не обмежуватися описом статичного «зрізу» системи, а виявляти причинно-наслідкові залежності, тенденції розвитку, взаємовпливи різних підсистем, що визначають результативність

державного управління в екстремальних умовах.

Поряд із системним підходом, що акцентує увагу на структурно-функціональних аспектах публічного управління в екстремальних умовах, важливу роль у дослідженні цієї проблематики відіграє також **синергетична методологія**. Вона дозволяє розглянути процеси антикризового менеджменту крізь призму концепцій самоорганізації, нелінійності, хаосу та порядку, виявити особливі механізми функціонування соціальних систем у точках біфуркації. Застосування синергетичного підходу відкриває нові грані в осмисленні складної та динамічної природи публічного управління, його здатності до адаптації та трансформації в турбулентному безпековому середовищі.

Ключовим постулатом синергетики є розуміння складних систем як таких, що перебувають у постійному саморусі, обміні речовиною, енергією та інформацією із зовнішнім середовищем [191]. Відкритість системи зумовлює її принципову нерівноважність, готовність до змін, чутливість до флуктуацій. Відповідно, публічне управління у сфері цивільного захисту доцільно розглядати не як статичну та гомогенну конструкцію, а як «дисипативну структуру», що безперервно взаємодіє з небезпечним та невизначеним контекстом, черпає з нього ресурси для розвитку, адаптуючись до нових викликів. З цієї точки зору, кризи та катастрофи не лише руйнують традиційні моделі управління, але й виступають своєрідними тригерами оновлення, створюючи можливості для вивільнення креативного потенціалу, народження інноваційних рішень та практик.

Синергетична оптика привертає особливу увагу до феномену самоорганізації системи публічного управління в умовах НС. Під самоорганізацією зазвичай розуміють спонтанне утворення впорядкованих структур та патернів із хаосу, без прямого зовнішнього втручання [81]. В екстремальних ситуаціях, коли звичні ієрархічні зв'язки та механізми координації дають збій, часто виникають неформальні мережі співпраці, ситуативні центри ухвалення рішень, самоорганізовані волонтерські та

громадські ініціативи, що демонструють дивовижну ефективність у протидії загрозам. Завданням офіційних органів влади є не придушення, а гнучка інтеграція цих процесів у загальну систему антикризового менеджменту, використання їх енергії та потенціалу для досягнення синергетичних ефектів.

Важливим науковим завданням у цьому контексті є відстеження факторів, що каталізують самоорганізаційні процеси в умовах невизначеності та хаосу. Серед них дослідники називають інтенсивний інформаційний обмін між елементами системи, наявність розвинутих горизонтальних комунікацій, спільність цінностей та цілей, атмосферу довіри та взаємопідтримки [13]. Формування сприятливого середовища для реалізації цих факторів є однією з ключових функцій публічного управління, спрямованих на підвищення адаптивності та життєстійкості суспільних систем в екстремальних умовах.

Цікавою призмою аналізу публічного управління в умовах НС є концепція хаосу та порядку, що є стрижневою для синергетичної парадигми. З цієї точки зору, кризи та катастрофи можна розглядати як потужні флуктуації, що виводять систему управління зі стану динамічної рівноваги, породжуючи у ній турбулентність, розмиття причинно-наслідкових зв'язків, непрогнозовані ефекти. В умовах панування хаосу традиційні управлінські інструменти – планування, організація, контроль – значною мірою втрачають свою дієвість. Водночас саме у цій «точці біфуркації» приховані й унікальні можливості для трансформації, оскільки кожен елемент системи стає неймовірно чутливим навіть до найменших сигналів та імпульсів.

Завданням органів публічної влади в цій ситуації є не механічне відтворення попереднього порядку, а свідоме балансування на межі хаосу, використання його потенціалу для пошуку нових атракторів розвитку. Як зазначають дослідники, «керований хаос» може виступати джерелом соціальних інновацій, сприяти вивільненню творчої енергії людей, руйнуванню бюрократичних бар'єрів та стереотипів [191]. Прикладом може слугувати стрімка дебюрократизація багатьох управлінських процедур під час пандемії COVID-19, коли на зміну складним регламентам та погодженням

прийшли гнучкі *ad hoc* рішення, орієнтовані на швидке досягнення результату. Водночас важливо не допустити сповзання у некерований хаос, забезпечити збереження базових функцій держави та суспільних систем.

Надзвичайно евристичним для осмислення антикризового управління є синергетичне положення про нелінійність розвитку складних утворень. На відміну від традиційних моделей лінійної динаміки, воно постулює можливість альтернативних траєкторій еволюції системи у точках біфуркації, їх чутливість до незначних, випадкових чинників. Стосовно досліджуваної проблеми це означає, що масштабні кризи та катастрофи не слід сприймати виключно як руйнівні явища – вони несуть у собі й потужний трансформаційний потенціал, здатність виводити суспільні системи на якісно новий рівень організації. Роль публічного управління полягає у свідомому формуванні «вікон можливостей», створенні сприятливих умов для конструктивних зрушень, подоланні інституційної інерції та опору змінам.

Методологічно цінним у цьому зв'язку є концепт параметрів порядку – змінних, що визначають закономірності колективної поведінки елементів у складних системах, виступаючи свого роду «керуючими імпульсами» [173]. У контексті антикризового публічного управління роль таких параметрів можуть відігравати фундаментальні цінності безпеки та розвитку, пріоритети державної політики, механізми розподілу ресурсів, моделі комунікації влади та суспільства тощо. Шляхом цілеспрямованої трансформації цих параметрів (наприклад, утвердження пріоритету людського життя над економічними інтересами, переходу від закритості до прозорості дій влади тощо) можна змінювати русло розвитку систем навіть в умовах крайньої невизначеності.

Синергетична методологія постулює також принцип підпорядкування, згідно з яким індивідуальна поведінка елементів системи значною мірою визначається параметрами більш високого рівня [191]. Цей принцип виявляється особливо актуальним для публічного управління в кризових умовах, коли виникають потужні поля тяжіння (наприклад, цінності безпеки, захисту держави, допомоги постраждалим), що об'єднують зусилля різних

соціальних суб'єктів, підпорядковуючи їх діяльність спільним цілям. Свідоме формування та підтримка цих «параметрів порядку» засобами державної політики, комунікацій, ресурсного забезпечення дозволяє забезпечити синергію індивідуальних та колективних зусиль заради подолання кризової ситуації.

Таким чином, синергетичний підхід суттєво збагачує методологічний арсенал дослідження публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Застосування його принципів та категорій дозволяє поглянути на антикризовий менеджмент крізь призму нелінійності, альтернативності, самоорганізації, продуктивності хаосу, виявити приховані ресурси та адаптаційні можливості соціальних систем, обґрунтувати значущість «м'яких» управлінських впливів на протидію жорстким директивам. Синергетична оптика не пропонує універсальних рецептів державного управління, але створює простір для вироблення гнучких, чутливих до контексту підходів, здатних перетворювати кризові виклики на імпульси для розвитку та оновлення суспільних систем.

Поряд із системним та синергетичним підходами, важливе методологічне значення для дослідження публічного управління в екстремальних умовах має також **ситуаційний підхід**. Його ключовою ідеєю є розуміння того, що ефективність управлінських рішень та дій критично залежить від конкретного контексту, унікальної комбінації обставин та впливових чинників. Відповідно, універсальних рецептів антикризового менеджменту не існує, натомість органи влади мають гнучко адаптувати свої стратегії та практики до специфіки ситуації, що склалася. Застосування цього підходу дозволяє врахувати багатоманітність та мінливість середовища реалізації державно-управлінських рішень, виявити ситуаційні змінні, що визначають їх результативність.

В основі ситуаційної методології лежить розуміння надзвичайної ситуації як унікального збігу просторово-часових, суб'єктно-об'єктних, причинно-наслідкових обставин, що створюють нестандартний контекст для

функціонування системи публічного управління [37]. Кожна така ситуація характеризується особливою конфігурацією загроз та викликів, масштабом небезпек та ризиків, ступенем невизначеності та дефіциту часу, кількістю та інтересами залучених стейкхолдерів, потенціалом ресурсної бази тощо. Усі ці параметри, взяті у комплексі, зумовлюють як обмеження, так і можливості для антикризового менеджменту, впливаючи тим самим на його цілі, завдання, методи та результати.

Важливим постулатом ситуаційного підходу є теза про принципову неможливість повного опису та прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій, що пов'язано з їх багатфакторністю, динамічністю, стохастичністю. В умовах «ідеального шторму», коли збігаються та накладаються численні кризові явища і процеси, навіть найдосконаліші плани та протоколи дій швидко втрачають актуальність. Відтак завданням публічного управління стає не слідування наперед визначеним алгоритмам, а швидка ідентифікація ключових ситуаційних параметрів, гнучке пристосування наявного інструментарію до зміни обставин, інтуїтивний пошук нестандартних рішень [89]. У цьому контексті особливого значення набуває розвиток аналітичних компетентностей управлінців, їх здатності розпізнавати слабкі сигнали, структурувати інформаційні потоки, синтезувати різноманітні дані для формування цілісної «картини» ситуації.

Ситуаційна методологія привертає увагу також до феномену *equifinality* – досягнення однакових результатів за рахунок різних комбінацій вихідних умов та використовуваних методів. Стосовно сфери публічного управління це означає, що ефективне вирішення проблем, породжених надзвичайними ситуаціями, може відбуватися у різний спосіб залежно від особливостей контексту [173]. Скажімо, евакуація населення з небезпечної зони може здійснюватися з використанням авіації, наземного та водного транспорту, визначатися щільністю дорожньої мережі, географічним ландшафтом, кліматичними умовами тощо. Відповідно, оцінка ефективності антикризових заходів має враховувати не лише кінцеві результати, але й відмінності

«вхідних» параметрів, креативність управлінців у використанні наявних ресурсів та можливостей.

Цікавим фокусом ситуаційно орієнтованих досліджень є співвідношення об'єктивних (структурних) та суб'єктивних (поведінкових) факторів, що визначають перебіг надзвичайних подій. З одного боку, масштаби та наслідки криз значною мірою зумовлені характеристиками природного та техногенного середовища, рівнем технологічного розвитку, демографічною структурою, системою розселення тощо. Водночас не менш важливу роль відіграють суб'єктивні чинники – особливості сприйняття та інтерпретації ризиків, моделі індивідуальної та колективної поведінки, психологічні реакції на стрес, політичні пріоритети та управлінські традиції [70]. Усвідомлення цього балансу «об'єктивного» та «суб'єктивного» в кожній конкретній ситуації є важливою передумовою для вироблення адекватних політико-управлінських рішень.

Ситуаційна методологія дозволяє також по-новому поглянути на проблему оцінювання ефективності публічного управління в умовах НС. Замість використання універсальних критеріїв та показників, вона пропонує враховувати залежність результатів від специфіки ситуаційного контексту, порівнювати їх не з ідеальними еталонами, а з характеристиками вихідного стану системи. Адже в екстремальних умовах часом навіть збереження мінімальної керованості, недопущення хаосу та паніки, порятунк кожного людського життя можуть розглядатися як великі досягнення. Водночас ситуаційно обумовлений підхід до оцінювання не скасовує необхідності вироблення певних стандартів та бенчмарків ефективності, екстрапольованих з кращих практик антикризового менеджменту.

Важливим напрямом ситуаційного аналізу є також дослідження так званих «чорних лебедів» – рідкісних та непередбачуваних подій, що справляють величезний трансформаційний вплив на суспільні системи. Поява нових небезпечних вірусів, катастрофічні стихійні лиха, великі терористичні акти – це приклади ситуацій, до яких система публічного управління не має

готових «рецептів» реагування. У таких випадках критично важливими стають її інституційна пам'ять, адаптивність, винахідливість, спроможність генерувати нові сенси та практики. Ретельне відстеження факторів, що сприяють антикрихкості управлінської системи, пошук механізмів свідомого формування цих якостей є перспективним напрямом подальших наукових студій.

Як можна бачити, ситуаційний підхід забезпечує методологічну основу для дослідження публічного управління у тісному взаємозв'язку з конкретними параметрами та обставинами екстремальних подій. Він дозволяє врахувати унікальність кожної надзвичайної ситуації, виявити специфічні комбінації об'єктивних та суб'єктивних чинників, що визначають її перебіг, обґрунтувати контекстуальну зумовленість цілей, завдань, принципів та результатів антикризового управління.

Слід зазначити, що дослідження публічного управління в екстремальних умовах передбачає не лише теоретичне осмислення його сутності, закономірностей та принципів, але й розробку науково обґрунтованих моделей, що відображають структуру, функції, механізми прийняття рішень та взаємодії різних елементів системи. У цьому контексті важливу роль відіграють **методи моделювання**, що дозволяють створювати спрощені аналоги реальних управлінських систем та процесів, досліджувати їх властивості, прогнозувати поведінку за різних вихідних умов. Застосування цих методів відкриває можливості для експериментування з альтернативними варіантами побудови системи антикризового менеджменту, оцінки їх потенційної результативності та ризиків.

В арсеналі сучасної науки державного управління існує широкий спектр методів та технологій моделювання, що можуть бути використані для дослідження публічного адміністрування в умовах НС. Серед найбільш поширених виділяють структурно-функціональне моделювання, що фокусується на виявленні базових компонентів системи управління та зв'язків між ними; процесне моделювання, спрямоване на формалізацію послідовності

дій та операцій при реалізації управлінських функцій; імітаційне моделювання, що дозволяє відтворювати динаміку систем у часі з урахуванням стохастичних факторів; мережеве моделювання, що відображає горизонтальні взаємодії між суб'єктами прийняття рішень тощо [236]. Кожен з цих підходів висвітлює певний зріз досліджуваного об'єкта, а їх комбіноване використання забезпечує створення комплексних моделей, що враховують багатоаспектність управлінських реалій.

Структурно-функціональні моделі дозволяють виокремити ключові підсистеми публічного управління у сфері цивільного захисту (організаційну, правову, ресурсну, інформаційно-комунікативну тощо), визначити їх основні завдання та способи взаємодії в рамках єдиного цілого. Центральне місце в таких моделях зазвичай посідає організаційна складова, що включає сукупність владних інституцій, залучених до розробки та реалізації антикризових заходів, розподіл повноважень між ними за рівнями ієрархії (національний, регіональний, місцевий), механізми координації дій у горизонтальному вимірі. Подібні моделі слугують основою для діагностики та оптимізації архітекtonіки системи, усунення дублювання функцій, вдосконалення комунікаційних ланцюгів [173]. Прикладами можуть слугувати моделі організаційної структури ДСНС України, Державної комісії з питань ТЕБ та НС, регіональних комісій з питань евакуації тощо.

Процесне моделювання, у свою чергу, дозволяє деталізувати алгоритми реалізації базових управлінських функцій при реагуванні на екстремальні події. На відміну від структурно-функціонального підходу, воно акцентує увагу не на статичних елементах системи, а на послідовності дій, потоках ресурсів та інформації між різними виконавцями, контрольних точках та індикаторах ефективності на кожному етапі. Прикладами процесних моделей є алгоритми прийняття рішень щодо введення режиму НС, інформування та оповіщення населення, розгортання сил та засобів для ліквідації наслідків, евакуації постраждалих, надання медичної та гуманітарної допомоги тощо [45]. Формалізація цих процедур дозволяє оптимізувати часові та ресурсні

витрати, скоротити трансакційні витрати, забезпечити чіткий розподіл зон відповідальності між виконавцями.

Імітаційне моделювання, базоване на використанні спеціального програмного забезпечення, дозволяє відтворювати динаміку управлінських систем з урахуванням впливу численних змінних факторів внутрішнього та зовнішнього середовища. Такі моделі особливо корисні для прогнозування перебігу надзвичайних подій з урахуванням їх масштабу, інтенсивності, швидкості поширення, характеристик території, щільності населення тощо. Вони можуть використовуватися для оцінки адекватності планів реагування на НС, достатності ресурсної бази, навчання та тренування персоналу служб цивільного захисту. Імітаційні моделі забезпечують можливість програвання різних сценаріїв розгортання екстремальних ситуацій (найбільш ймовірного, оптимістичного, песимістичного), виявлення «вузьких місць» у системі управління, пошуку шляхів підвищення її гнучкості та адаптивності [220].

Останнім часом зростає увага дослідників і до мережевих моделей публічного адміністрування, що враховують не лише формальні, але й неформальні взаємозв'язки між учасниками антикризових заходів. В умовах невизначеності та дефіциту часу, характерних для НС, ефективна горизонтальна співпраця державних, приватних, волонтерських організацій часто відіграє вирішальну роль у порятунку людських життів та мінімізації збитків. Відповідно, мережеве моделювання дозволяє ідентифікувати приховані центри впливу, оцінити потенціал колективних дій, віднайти інноваційні рішення складних проблем. Методи мережевого аналізу широко використовуються, зокрема, для картографування систем міжвідомчих комунікацій, логістичних ланцюгів постачання гуманітарної допомоги, експертних спільнот у галузі цивільної безпеки тощо [220].

Варто зазначити, що застосування методів моделювання в дослідженні та оптимізації публічного управління в умовах НС стикається з низкою труднощів об'єктивного та суб'єктивного характеру. По-перше, надзвичайні події характеризуються високим рівнем невизначеності, наявністю «чорних

лебедів», що погано піддаються прогнозуванню та формалізації. По-друге, антикризовий менеджмент передбачає значну роль суб'єктивних, ситуативних факторів, які важко врахувати в рамках стандартних моделей. По-третє, багато управлінських рішень в екстремальних умовах ухвалюються в режимі цейтноту, що унеможливорює їх детальне обґрунтування та програвання варіантів. З огляду на це, моделювання антикризового публічного управління має поєднуватися з іншими методами досліджень – спостереженнями, інтерв'ю, фокус-групами, контент-аналізом документів тощо.

Попри згадані обмеження, використання моделей відкриває широкі можливості для вдосконалення теорії та практики державного управління у сфері цивільного захисту. Шляхом абстрагування від другорядних деталей та виявлення суттєвих властивостей, вони дозволяють зрозуміти глибинну логіку та закономірності організації антикризового менеджменту, оцінити функціональність його окремих компонентів та системи в цілому, обґрунтувати альтернативні варіанти інституційного дизайну. Моделювання також створює основу для впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в управлінську діяльність, розробки автоматизованих систем підтримки прийняття рішень, тренажерів для підготовки фахівців служб цивільного захисту.

У цьому сенсі методи моделювання слугують потужним інструментом дослідження складних та динамічних систем публічного управління в екстремальних ситуаціях. Вони дозволяють виявити базові структурні елементи та функціональні характеристики цих систем, формалізувати процеси вироблення та реалізації рішень, програвати сценарії їх поведінки у різних контекстах. Інтеграція структурно-функціонального, процесного, імітаційного, мережевого моделювання відкриває можливості для створення комплексних концептуальних рамок антикризового менеджменту, придатних як для теоретичного осмислення, так і для практичного використання при розбудові потенціалу стійкості суспільства до надзвичайних ситуацій.

У той же час, дослідження публічного управління в екстремальних

ситуаціях передбачає не лише використання формалізованих методів збору та аналізу даних, але й залучення неявного знання, практичного досвіду, інтуїтивних суджень експертів – фахівців, що мають глибокі знання та навички у відповідній предметній галузі. Особливо цінним це стає в умовах невизначеності та дефіциту об'єктивної інформації про масштаби та наслідки НС, коли традиційні джерела даних виявляються недоступними або недостовірними. У таких випадках саме **експертні оцінки** дозволяють оперативно діагностувати проблемну ситуацію, спрогнозувати варіанти її розвитку, обґрунтувати найбільш раціональні управлінські рішення. Відтак методи експертного оцінювання стають невід'ємною складовою методологічного арсеналу досліджень у сфері антикризового менеджменту.

Ключовим принципом експертного оцінювання є цілеспрямований відбір спеціалістів, що володіють необхідними компетентностями для аналізу проблеми, та організація процедур вивчення їхніх суджень щодо її сутності, причин та можливих способів розв'язання. Важливо підкреслити, що на відміну від масових опитувань, де вибірка формується за принципом репрезентативності, при експертному оцінюванні основним критерієм є саме професійна кваліфікація респондентів. Відповідно, чисельність експертних груп зазвичай обмежена кількома десятками осіб, натомість ретельно контролюється їх збалансованість з точки зору охоплення всіх релевантних аспектів досліджуваної проблеми [16].

У практиці вивчення проблем публічного управління в умовах НС методи експертного оцінювання використовуються для вирішення доволі широкого кола завдань. По-перше, вони дозволяють виявити та систематизувати ключові виклики та загрози у сфері цивільної безпеки, встановити причинно-наслідкові зв'язки між ними, розробити типологію кризових ситуацій. По-друге, за допомогою експертів можна діагностувати сильні та слабкі сторони існуючої системи антикризового менеджменту, ідентифікувати інституційні, правові, ресурсні бар'єри, що знижують її ефективність. По-третє, досвід експертів є надзвичайно цінним при оцінці

адекватності розроблених планів реагування на НС, достатності передбачених у них сил та засобів, оптимальності розподілу функцій та повноважень [42].

Серед найбільш поширених методів організації експертного оцінювання варто відзначити анкетування (очне та заочне), індивідуальні інтерв'ю, фокус-групові дискусії, мозковий штурм, метод Дельфі тощо. Кожен з них має свої переваги та обмеження з точки зору витрат часу та ресурсів, можливості забезпечення анонімності респондентів, глибини опрацювання питань, досягнення консенсусу між експертами. Вибір конкретного формату значною мірою залежить від специфіки дослідницького завдання, рівня компетентності та мотивації учасників, технічних умов проведення процедури. Утім, незалежно від обраного методу, принципово важливим є забезпечення зрозумілості та однозначності формулювань, використання чітких критеріїв та шкал оцінювання, можливості для експертів обґрунтувати свою позицію.

Поширеною практикою в організації експертного оцінювання у сфері дослідження екстремальних ситуацій є також комбінування різних методів для підвищення надійності та валідності отриманих результатів. Наприклад, на першому етапі може проводитися бліц-опитування широкого кола фахівців для попереднього окреслення проблемного поля, потім – серія глибинних інтерв'ю з ключовими стейкхолдерами для уточнення їх позицій, і нарешті – робота фокус-груп для пошуку консенсусу щодо оптимальних способів вирішення проблеми. При цьому на кожному етапі здійснюється ретельний аналіз та інтерпретація зібраної інформації, виявлення суперечностей та неоднозначностей, що потребують подальшого вивчення [34].

Окрім якісного аналізу вербальних суджень експертів, важливе значення має також їх формалізація та квантифікація, тобто переведення в числову форму для можливості статистичної обробки та порівняння. З цією метою широко використовуються різноманітні рейтингові шкали, за допомогою яких експерти оцінюють імовірність настання певних подій, їх потенційні наслідки, пріоритетність заходів реагування тощо. Для визначення узагальненої експертної оцінки застосовуються процедури усереднення індивідуальних

балів, розрахунку медіани, моди, квартильного розмаху. При цьому обов'язковим елементом є оцінка рівня узгодженості думок експертів за допомогою спеціальних статистичних коефіцієнтів (конкордації, альфа Кронбаха тощо) [34].

Варто зазначити, що застосування методів експертного оцінювання в дослідженні та практиці публічного управління в умовах НС пов'язане з низкою проблем та обмежень. Передусім, це суб'єктивність суджень експертів, на які можуть впливати їхні особисті цінності, стереотипи, групові інтереси. Подолання цих викривлень потребує ретельного добору експертів з урахуванням їх незаангажованості, використання чітких та зрозумілих індикаторів, забезпечення анонімності висловлювань, створення атмосфери відкритості та довіри [34]. Крім того, варто усвідомлювати, що експертні оцінки відображають знання та досвід, актуальні на момент опитування, тоді як надзвичайні ситуації характеризуються високим рівнем мінливості та невизначеності, появою «чорних лебедів». Відповідно, ці оцінки мають регулярно переглядатися та доповнюватися з урахуванням динаміки оперативної обстановки.

Попри згадані труднощі, методи експертного оцінювання залишаються надзвичайно затребуваним та продуктивним інструментом дослідження складних та динамічних процесів публічного управління в екстремальних умовах. Спираючись на унікальний досвід та знання компетентних фахівців, вони дозволяють виявити приховані закономірності, оцінити ймовірні ризики, визначити оптимальні варіанти вирішення нестандартних проблем. Інтеграція експертних методів зі статистичними, аналітичними, імітаційними моделями відкриває можливості для створення ефективних систем підтримки прийняття управлінських рішень, забезпечення їх своєчасності, обґрунтованості, адекватності ситуації. Це, своєю чергою, дозволяє суттєво підвищити спроможність органів публічної влади попереджати та долати загрози, мінімізувати втрати, забезпечувати стійке функціонування систем життєзабезпечення суспільства.

Відтак, методи експертного оцінювання є важливою складовою комплексної методології дослідження антикризового публічного управління. Вони забезпечують доступ до цінного експертного знання, дозволяють враховувати багатоаспектність та мінливість безпекового середовища, компенсувати дефіцит об'єктивної інформації в умовах невизначеності. Ефективне застосування цих методів потребує ретельного планування, чіткого формулювання цілей та процедур, обґрунтованого добору експертів, коректної формалізації та інтерпретації результатів. Системне поєднання експертних оцінок з іншими методами збору та аналізу даних дозволяє суттєво збагатити дослідницький інструментарій, підвищити надійність та практичну цінність наукових рекомендацій у різних сферах публічного управління.

1.3. Інституційне забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Ефективність публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій значною мірою визначається якістю інституційного забезпечення – наявністю розгалуженої та функціональної системи державних організацій, відповідальних за попередження, реагування та ліквідацію наслідків екстремальних подій. В теоретичному дискурсі виділяють низку ключових характеристик, яким має відповідати така система. Зокрема, вона повинна охоплювати всі рівні адміністративно-територіального устрою (центрального, регіональний, місцевий), забезпечувати чіткий розподіл повноважень та координацію дій між різними відомствами по горизонталі та вертикалі, володіти достатніми ресурсами та компетентностями для адекватного реагування на весь спектр потенційних загроз [228].

У цьому контексті цікавим є розмежування органів антикризового управління за функціональною ознакою (табл. 1.5). Так, Т. Christensen і Р. Lægreid виділяють три основні групи суб'єктів у цій сфері: 1) органи,

відповідальні за загальне керівництво та координацію антикризових заходів (як правило, центральні органи виконавчої влади); 2) спеціалізовані відомства, які здійснюють управління окремими видами ризиків та реалізують заходи щодо захисту критичної інфраструктури, безпеки життєдіяльності населення; 3) місцеві адміністрації та муніципалітети, які забезпечують реалізацію антикризових заходів на локальному рівні [175]. Така диференціація ролей дозволяє збалансувати вимоги централізованої координації та оперативності ухвалення рішень з потребами гнучкості та врахування місцевого контексту.

Таблиця 1.5

**Інституційна структура системи публічного управління в умовах
надзвичайних ситуацій**

Рівень управління	Основні суб'єкти	Ключові функції	Механізми координації
Загальнодержавний	Парламент, уряд, спеціалізований ЦОВВ	Формування державної політики, стратегічне планування, загальна координація	Міжвідомчі комісії, ситуаційні центри
Галузевий	Функціональні підсистеми ЄДСЦЗ у складі міністерств	Запобігання та реагування на НС у відповідній сфері, галузева координація	Спільні протоколи, галузеві плани реагування
Регіональний	Обласні державні адміністрації, територіальні підрозділи ДСНС	Координація на регіональному рівні, безпосереднє реагування	Регіональні комісії з ТЕБ та НС, штаби з ліквідації НС
Місцевий	Органи місцевого самоврядування, локальні підрозділи служб	Безпосереднє реагування, захист населення та інфраструктури	Місцеві комісії, громадські формування
Об'єктовий	Керівництво підприємств, об'єктові формування ЦЗ	Забезпечення безпеки на об'єкті, проведення первинних аварійних робіт	Об'єктові комісії, плани евакуації

Структурно-функціональне ядро системи публічного управління в умовах НС зазвичай утворюють спеціалізовані служби – цивільного захисту,

пожежної безпеки, медицини катастроф, реагування на промислові аварії тощо. Підпорядкування цих служб може варіюватися – від повністю цивільного контролю до інтеграції у структуру збройних сил чи правоохоронних органів. Втім принципово важливим є уніфіковане регулювання їх діяльності, єдина система планування, підготовки, сертифікації персоналу та міжвідомчих тренувань [164]. Разом з цим, не менш важливо забезпечити певну автономність та адаптивність цих структур, аби вони мали можливість діяти проактивно та гнучко реагувати на швидкі зміни обстановки.

Поширеною практикою є утворення міжвідомчих координаційних органів (комісій, штабів) для синхронізації роботи різних служб та відомств у протидії масштабним кризам. Як правило, до їх складу входять представники вищого керівництва зацікавлених установ, фахівці відповідних галузей, а іноді – й делегати від суспільних та міжнародних інституцій. Ключовими функціями таких структур є розробка стратегічного бачення реагування на кризу, координація планів та протоколів дій, мобілізація ресурсів, моніторинг розвитку ситуації. Їх рішення можуть мати як рекомендаційний, так і імперативний характер, залежно від масштабів та специфіки НС.

Особливою функціональною ланкою антикризової інфраструктури є сили оперативного реагування, до яких входять спеціалізовані аварійно-рятувальні підрозділи та формування підвищеної готовності. В умовах НС саме на них припадає основне навантаження з проведення пошуково-рятувальних робіт, надання невідкладної допомоги постраждалим, забезпечення громадської безпеки тощо. Тому їх оснащення сучасною технікою та обладнанням, регулярне навчання особового складу є критично важливою передумовою ефективного антикризового менеджменту. Водночас не менш значущою є готовність цих сил до взаємодії з іншими учасниками процесу – від центрів екстреної медичної допомоги до волонтерських організацій. Це вимагає налагодження чітких механізмів комунікації та координації, проведення спільних навчань та тренувань.

Важливою тенденцією останніх десятиліть є зростання ролі спеціалізованих аналітичних підрозділів у системі органів антикризового управління. Їх ключовим завданням є прогнозування та моніторинг потенційних загроз на основі використання новітніх методів обробки даних, математичного моделювання, сценарного планування. Прикладами можуть слугувати створення ситуаційних центрів, запровадження геоінформаційних систем раннього попередження, застосування big data у передбаченні катастрофічних подій. Результати роботи цих підрозділів слугують вихідною інформацією для ухвалення управлінських рішень щодо превентивного нарощування потенціалу протидії загрозам. При цьому критично важливою є здатність аналітиків працювати на випередження, виявляти слабкі сигнали кризових явищ на ранніх стадіях.

Ще одним трендом розвитку інституційного забезпечення антикризового менеджменту є посилення координації між органами влади та неурядовим сектором. Як зазначають D. Gillespie та R. Colignon, за умов ускладнення ризикового ландшафту жоден окремий актор не володіє усіма повноваженнями, ресурсами та інформацією для ефективного розв'язання транскордонних криз [190]. Відтак необхідними стають налагодження комунікації та розподіл відповідальності з ключовими стейкхолдерами – приватними компаніями, громадськими об'єднаннями, експертними центрами, міжнародними структурами. Актуальними формами такої співпраці є утворення дорадчо-консультативних органів, реалізація спільних проєктів та ініціатив, розробка узгоджених протоколів обміну даними та ухвалення рішень. При цьому важливо знайти оптимальний баланс між автономією та синергією діяльності державних та недержавних інституцій.

Не можна оминати увагою і питання ресурсного забезпечення систем антикризового управління. Адже ефективність їх функціонування критично залежить від наявності достатньої кількості підготовлених фахівців, сучасного технічного оснащення, фінансових можливостей, матеріальних резервів тощо. В умовах зростання різноманітності та непередбачуваності загроз традиційні

підходи до бюджетування, орієнтовані на фінансування за залишковим принципом, вже не відповідають викликам часу. Натомість актуалізується потреба у стратегічному плануванні ресурсів, їх превентивному нарощуванні та гнучкому перерозподілі відповідно до пріоритетів безпекової ситуації. Інноваційні підходи в цьому контексті передбачають використання проєктного фінансування, державно-приватного партнерства, фондів спільного несення ризиків, механізмів краудфандингу тощо.

Також ефективність функціонування системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій значною мірою залежить від чіткого визначення та розподілу повноважень між різними органами влади, залученими до процесів запобігання, реагування та ліквідації наслідків екстремальних подій. Ці повноваження мають бути не лише юридично закріпленими у відповідних нормативно-правових актах, але й підкріпленими необхідними ресурсами, кваліфікованими кадрами, дієвими механізмами координації та контролю. Водночас практика свідчить, що розмитість та дублювання управлінських функцій, прогалини у регулюванні окремих аспектів діяльності, невідповідність між задекларованими повноваженнями та реальними можливостями їх реалізації суттєво знижують спроможність органів влади адекватно реагувати на кризові виклики. Відтак дослідження особливостей розподілу компетенцій між різними інституційними акторами у сфері цивільного захисту, виявлення їх сильних і слабких сторін становить значний теоретичний та практичний інтерес.

У найбільш загальному вигляді повноваження органів публічного управління у сфері НС можна поділити на три основні блоки: 1) правотворчі (ухвалення законодавчих та підзаконних актів, що регламентують функціонування системи цивільного захисту); 2) організаційно-розпорядчі (безпосереднє керівництво силами та засобами, задіяними у реагуванні на кризові ситуації); 3) контрольно-наглядові (моніторинг та оцінка діяльності суб'єктів забезпечення безпеки, дотримання ними встановлених норм та правил). Втім, такий поділ є досить умовним, адже на практиці більшість

органів тією чи іншою мірою поєднує усі три типи повноважень. Крім того, в екстремальних умовах межі компетенції різних суб'єктів можуть досить швидко змінюватися залежно від масштабів загрози, фази її розгортання, наявних ресурсів тощо.

Традиційно ключові нормотворчі повноваження у сфері антикризового управління закріплюються за вищими органами державної влади – парламентом та урядом. Саме вони визначають засади державної політики у сфері цивільного захисту, окреслюють стратегічні пріоритети та завдання, формують правове поле для діяльності усіх інших суб'єктів. Зокрема, до компетенції законодавчого органу зазвичай відносять ухвалення базових законів, що регулюють суспільні відносини у сфері запобігання та реагування на НС, захисту населення і територій, функціонування аварійно-рятувальних служб тощо. Важливо, щоб ці закони не лише встановлювали загальні норми та принципи, але й чітко розмежовували зони відповідальності різних державних інституцій, визначали механізми їх взаємодії як у звичайних, так і в екстраординарних умовах.

Уряд, у свою чергу, забезпечує реалізацію державної політики через видання підзаконних актів, затвердження державних програм та планів, спрямування та координацію роботи різних відомств [28]. У цьому контексті надзвичайно важливим є налагодження ефективних регуляторних механізмів, які б дозволяли оперативно коригувати пріоритети та заходи реагування залежно від динаміки ситуації. Зарубіжний досвід доводить ефективність створення спеціальних урядових комітетів (комісій, штабів) для цілей стратегічного антикризового управління, особливо в умовах розгортання масштабних та довготривалих НС. Ці структури можуть наділятися особливими повноваженнями щодо мобілізації ресурсів, прийняття нагальних рішень, зміни регуляторних режимів тощо.

На центральному рівні зазвичай діє спеціально уповноважений орган виконавчої влади, який відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. Це може бути міністерство, служба чи

агентство, яке підпорядковується безпосередньо главі уряду або функціонує у складі «силового» відомства (внутрішніх справ, оборони, надзвичайних ситуацій тощо). До типових повноважень такого органу належать: керівництво єдиною державною системою цивільного захисту; організація розробки та виконання планів реагування на НС; здійснення превентивних заходів щодо запобігання виникненню НС; нагляд за дотриманням вимог безпеки на потенційно небезпечних об'єктах; координація діяльності аварійно-рятувальних служб; організація підготовки та перепідготовки фахівців тощо [116]. При цьому важливо забезпечити належний рівень інституційної спроможності цього органу, його фінансову та функціональну незалежність, наявність кваліфікованих кадрів та сучасного технічного оснащення.

Крім того, на центральному рівні зазвичай функціонує низка органів міжвідомчої координації, що відповідають за узгодження дій різних суб'єктів на всіх етапах роботи з кризовими явищами. Зокрема, це можуть бути:

- координаційні комісії (штаби, ради) з питань техногенно-екологічної безпеки та НС, що включають керівників ключових міністерств та служб;
- ситуаційні центри (кризові кімнати) для забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки ухвалення рішень;
- міжвідомчі робочі групи з розробки планів реагування на конкретні види загроз;
- спільні тренувальні центри для відпрацювання взаємодії між різними силами та засобами.

Розбудова таких координаційних механізмів має вирішальне значення для цілісного та синхронізованого функціонування всіх компонентів системи антикризового управління.

На регіональному та місцевому рівнях повноваження у сфері цивільного захисту зазвичай розподіляються між відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. При цьому першим найчастіше делегуються функції щодо реалізації загальнодержавної політики на відповідній території, формування регіональних та місцевих планів

реагування, безпосереднього управління силами і засобами під час ліквідації наслідків НС тощо. Муніципальні ж органи зосереджуються переважно на профілактичній роботі, навчанні населення, ресурсному та інфраструктурному забезпеченні заходів захисту своїх громад [12]. В ідеалі має відбуватися збалансований розподіл як повноважень, так і ресурсів між різними територіальними рівнями управління, щоб уникнути ситуацій прогалин чи дублювання компетенцій.

Крім того, на цьому рівні важливу роль відіграє співпраця влади з неурядовими громадськими та волонтерськими організаціями, бізнес-структурами, що мають власні ресурси та інтереси у сфері безпеки. Формування сталих партнерств, делегування певних повноважень таким структурам, їх інтеграція в єдину систему антикризового планування та реагування є важливою передумовою забезпечення стійкості громад перед лицем надзвичайних подій. Водночас принципово важливо зберігати за офіційними органами влади виключну компетенцію щодо ухвалення критично важливих рішень, підтримання громадського порядку, координації міжвідомчої взаємодії тощо.

Прикладом трансформації розподілу повноважень між рівнями влади у відповідь на зростання масштабів та частоти НС є концепція мережевого врядування у сфері цивільної безпеки. Вона передбачає відхід від жорсткої ієрархічної підпорядкованості територіальних одиниць центру на користь розвитку їх спроможностей, автономності та горизонтальної взаємодії. За такого підходу місцеві органи влади перетворюються із пасивних виконавців на активних суб'єктів формування політики безпеки, а центральний рівень зосереджується на стратегічних та координаційних функціях [202]. Втім реалізація такої моделі потребує, з одного боку, достатнього ресурсного та інституційного забезпечення місцевого самоврядування, а з іншого – наявності надійних комунікаційних та контрольних механізмів у масштабах країни.

Поряд з цим, важливими суб'єктами реалізації повноважень у сфері НС

є й функціональні підсистеми цивільного захисту, що формуються за галузевим принципом у складі центральних органів виконавчої влади. Зокрема, йдеться про підсистеми охорони здоров'я, енергетики, транспорту, агропромислового комплексу, зв'язку та інформатизації тощо. Вони забезпечують здійснення комплексу заходів щодо запобігання та мінімізації наслідків НС у відповідних сферах діяльності, а також надають необхідні сили та засоби для проведення аварійно-рятувальних робіт. На них покладаються специфічні повноваження щодо впровадження галузевих стандартів і регламентів безпеки, деталізації планів реагування на типові загрози, технічного переоснащення об'єктів критичної інфраструктури тощо.

Координація між функціональними та територіальними підсистемами, узгодження їх планів та процедур є важливою передумовою для синхронізованого та ефективного реагування на масштабні загрози. Адже різні відомства та служби часто використовують специфічну термінологію, стандарти, протоколи дій, що ускладнює їх взаємодію в екстремальних умовах. Тому розвиток міжгалузевих комунікаційних та координаційних механізмів, регулярні спільні навчання та тренування, обмін досвідом та найкращими практиками між секторами набувають критичного значення.

Все це вказує на виняткову складність та багатоаспектність системи повноважень у сфері публічного управління кризовими ситуаціями. З одного боку, вона має забезпечувати єдність державної політики, чіткі механізми субординації та координації дій різнорівневих суб'єктів. З іншого боку, така система повинна бути достатньо гнучкою, здатною адаптуватися до мінливих умов та оперативно мобілізувати необхідні ресурси. Пошук балансу між цими двома початками, як і постійна актуалізація розподілу компетенцій відповідно до еволюції ризиків, є важливим фокусом теоретичних розвідок у цій галузі. Водночас не менш важливою є розбудова інституційного потенціалу самих органів управління, їх кадрового та технічного забезпечення, впровадження передових методів та технологій роботи як у штатному режимі, так і в умовах кризових ситуацій.

Крім зазначеного вище, ефективне публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій вимагає не лише чіткого розподілу повноважень між різними органами влади, але й налагодження дієвих механізмів їх координації та взаємодії на всіх рівнях. Адже масштабність та комплексність сучасних викликів безпеці, їх каскадний та міжгалузевий характер унеможливають адекватне реагування на них силами окремих відомств чи територіальних утворень. Натомість постає необхідність синхронізації та поєднання зусиль широкого кола суб'єктів – від профільних служб цивільного захисту до місцевих органів влади, підприємств критичної інфраструктури, громадських об'єднань та міжнародних організацій. Відтак теоретичні та прикладні аспекти оптимізації міжвідомчої та міжсекторальної координації у сфері антикризового менеджменту набувають першочергового значення в сучасному науковому дискурсі.

У теорії публічного управління координація розглядається як функція, спрямована на узгодження дій різних елементів системи задля досягнення спільної мети. За визначенням В. Peters, координувати означає пов'язувати, поєднувати, гармонізувати всі акти та всі зусилля [222]. У контексті реагування на надзвичайні ситуації йдеться про забезпечення узгодженості та синхронності дій органів влади різних рівнів та юрисдикцій, аварійно-рятувальних служб, медичних установ, транспортних та комунальних підприємств тощо. При цьому координація має охоплювати всі етапи управління кризовою ситуацією – від превентивного планування до безпосереднього реагування та ліквідації наслідків.

Ефективна координація в публічному секторі передбачає поєднання трьох ключових елементів: узгодження цілей та пріоритетів діяльності різних акторів; забезпечення когерентності їх стратегій та планів дій; оперативне управління взаємозалежностями в процесі імплементації політики [204]. Стосовно сфери цивільного захисту це означає, що всі суб'єкти мають керуватися єдиним розумінням масштабів загрози, гармонізувати свої антикризові протоколи та регламенти, оперативно обмінюватись інформацією

та ресурсами в процесі ліквідації наслідків НС.

Теоретики виділяють кілька основних моделей координації в публічному управлінні залежно від рівня централізації та примусовості координаційних механізмів. Зокрема, В. Peters розрізняє ієрархічну, ринкову та мережеву моделі координації [222]. Ієрархічна модель передбачає чітку вертикаль підпорядкування та керівництва, коли рішення щодо цілей та методів взаємодії ухвалюються централізовано та є обов'язковими для виконання нижчими ланками. Ринкова модель, навпаки, робить ставку на децентралізовані механізми саморегуляції, коли різні актори взаємодіють на основі власних інтересів та ресурсних можливостей. Нарешті, мережева модель акцентує увагу на горизонтальних зв'язках, коли координація досягається через взаємне узгодження та колаборацію автономних партнерів на основі спільних цінностей та цілей.

Очевидно, що в умовах надзвичайних ситуацій найбільш затребуваною є саме ієрархічна модель координації, яка дозволяє швидко мобілізувати ресурси, синхронізувати дії великої кількості виконавців, забезпечити єдність управління. Водночас експерти наголошують, що ефективне антикризове управління вимагає гнучкого поєднання елементів різних моделей залежно від характеру та масштабів загрози [168]. Так, на етапі превентивного планування доцільним є широке залучення недержавних акторів та використання переговорних механізмів узгодження позицій. Натомість при безпосередньому реагуванні на НС зростає роль централізованого керівництва та системи командування й контролю. На етапі відновлення постраждалих територій знов актуалізується потреба в діалозі стейкхолдерів та мобілізації місцевих ініціатив.

Інституційною основою координації дій у сфері цивільного захисту зазвичай виступає розгалужена система спеціальних міжвідомчих комісій (штабів, робочих груп), створюваних на різних адміністративних рівнях. Як правило, до складу таких структур входять представники ключових міністерств та відомств, місцевих органів влади, аварійно-рятувальних служб,

підприємств критичної інфраструктури. Основними функціями комісій є: аналіз інформації про загрози та ризики, розробка сценаріїв реагування, координація міжвідомчих планів та протоколів дій, моніторинг ситуації та коригування управлінських рішень [167]. Правовий статус, компетенція та регламенти роботи комісій мають бути чітко визначені у відповідних нормативних документах.

Для забезпечення оперативної взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту важливу роль відіграють спеціалізовані комунікаційні системи. Йдеться про різноманітні канали обміну даними – від стаціонарних та мобільних мереж зв'язку до Інтернет-ресурсів та месенджерів. Принципово важливими характеристиками таких систем мають бути надійність, резервування, сумісність, здатність до автономного функціонування в умовах руйнування інфраструктури. Перспективним напрямком є впровадження інтегрованих інформаційних платформ, які забезпечують автоматизований збір, обробку та візуалізацію оперативних даних з різних джерел (гідрометеослужби, системи екологічного моніторингу, підсистеми 112 тощо) [151].

Ключовим трендом сучасності стає також налагодження координації дій не лише державних структур, але й неурядових, волонтерських, міжнародних організацій у сфері протидії катастрофам. В умовах мережевого суспільства жодна установа не має достатніх повноважень, ресурсів та інформації для самостійного подолання транскордонних криз [221]. Тож життєво необхідною стає співпраця публічного, приватного та громадського секторів, поєднання їх організаційних та технологічних можливостей. Формами такої співпраці можуть бути: утворення спільних координаційних центрів, реалізація програм підготовки волонтерів, проведення навчань та тренувань, впровадження інтероперабельних протоколів обміну даними, формування суспільних комунікаційних мереж тощо.

Нарешті, критично важливою компонентою ефективної координації є людський фактор – наявність висококваліфікованих фахівців, здатних

налагоджувати міжорганізаційну співпрацю, швидко ухвалювати рішення в умовах невизначеності, адаптувати моделі взаємодії до мінливого оперативного контексту. Це вимагає цілеспрямованих інвестицій у підготовку управлінського персоналу, впровадження новітніх освітніх методик (симуляцій, ділових ігор, он-лайн курсів), культивування лідерських якостей та компетентностей «м'яких» навичок (комунікабельності, емоційного інтелекту, критичного мислення) [11]. Не менш важливим є формування спільної організаційної культури, налаштованої на довіру, проактивність та співробітництво.

Таким чином, налагодження дієвої координації та взаємодії між органами влади різних рівнів, відомствами, неурядовими структурами є наріжним каменем ефективного публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Теоретичний аналіз дозволяє виокремити ключові виміри координаційної діяльності (узгодження цілей, синхронізація планів, оперативне управління спільними діями), моделі її реалізації (ієрархічну, ринкову, мережеву), інституційні механізми (міжвідомчі комісії, ситуаційні центри, системи кризових комунікацій), фактори успіху (нормативно-правове забезпечення, технологічна сумісність, розвиток людського капіталу).

Виходячи з цього, можна стверджувати, що ефективність публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій значною мірою залежить від якості людських ресурсів, залучених до реалізації функцій цивільного захисту. Адже саме управлінський персонал відіграє ключову роль у прогнозуванні та попередженні загроз, ухваленні критичних рішень в екстремальних умовах, координації міжвідомчої взаємодії, мобілізації необхідних сил та засобів. Відтак формування висококваліфікованого та компетентного кадрового складу органів публічної влади, відповідального за різні аспекти антикризового менеджменту, стає важливою передумовою національної безпеки та стійкості. У теоретичному дискурсі дедалі більше уваги приділяється концептуальному осмисленню шляхів розвитку кадрового потенціалу у цій сфері.

У сучасних наукових працях кадрове забезпечення розглядається як цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики, що включає прогнозування і планування кількісного та якісного складу персоналу, професійний відбір, підготовку, розстановку кадрів, забезпечення їх професійного та особистісного розвитку [222]. По суті йдеться про системну роботу з людським капіталом організації задля забезпечення її поточних та перспективних потреб у кваліфікованих фахівцях, здатних компетентно й відповідально виконувати завдання за призначенням. Стосовно сфери публічного управління в умовах НС цей процес набуває певних особливостей, зумовлених екстремальним характером діяльності, підвищеними вимогами до знань, умінь та особистих якостей персоналу.

На думку науковців, ключовими компетентностями, якими мають володіти фахівці з антикризового управління, є: здатність працювати в умовах невизначеності та дефіциту часу, аналізувати великі масиви різномірної інформації, прогнозувати розвиток подій, ухвалювати нестандартні рішення, координувати діяльність множини стейкхолдерів, діяти на випередження, гнучко адаптуватися до мінливих умов, чітко та переконливо комунікувати, а також витримувати значні психологічні та фізичні навантаження [230]. Очевидно, що формування такого комплексу компетентностей вимагає спеціалізованої підготовки, яка суттєво відрізняється від стандартних програм публічного адміністрування.

У цьому контексті експерти наголошують на необхідності розробки галузевих стандартів та кваліфікаційних вимог до персоналу органів управління у сфері цивільного захисту. Такі стандарти мають враховувати специфіку завдань на різних фазах надзвичайної ситуації, функціональні обов'язки та зони відповідальності окремих категорій службовців, потреби міжвідомчої взаємодії тощо. На їх основі доцільно переглянути освітні програми підготовки управлінців у профільних закладах вищої освіти, запровадити спеціалізовані курси підвищення кваліфікації, налагодити систему сертифікації компетентностей [126]. При цьому варто орієнтуватися

на кращий зарубіжний досвід та міжнародні професійні стандарти у цій галузі.

Поряд зі знаннями та вміннями, критично важливими для фахівців з антикризового менеджменту є особисті якості та установки. Йдеться, зокрема, про стресостійкість, емоційну врівноваженість, відповідальність, зрілість, гнучкість, адаптивність, рішучість, ініціативність, комунікабельність тощо. Розвиток цих якостей має бути невід'ємною складовою професійної підготовки та виховання управлінських кадрів [60]. З цією метою доцільно запроваджувати спеціальні психологічні тренінги, програми менторства та коучингу, командоутворюючі заходи, які дозволяють сформувати необхідні поведінкові моделі та установки, розкрити лідерський потенціал службовців.

Важливою теоретичною проблемою є також забезпечення неперервності та наступності управління в умовах кадрових змін та ротацій, характерних для органів публічної влади. Адже досвід та компетентності у сфері антикризового менеджменту нерідко концентруються навколо окремих посадових осіб та неформальних лідерів, що створює ризики для інституційної пам'яті та стійкості організацій. З метою мінімізації цих ризиків науковці пропонують розвивати механізми накопичення, збереження та передачі знань всередині установ – через створення баз даних, експертних систем, написання аналітичних звітів, організацію навчальних семінарів тощо [127]. Не менш важливим є культивування цінностей безперервної освіти, обміну досвідом та командної роботи серед управлінського персоналу.

У контексті кадрового забезпечення антикризового управління значна увага приділяється також питанням оцінювання та стимулювання ефективності роботи персоналу. Очевидно, що класичні підходи на основі кількісних показників діяльності тут є недостатніми, адже результати роботи в екстремальних умовах не завжди піддаються вимірюванню. Тому доцільним є використання комплексних систем оцінювання, що поєднують аналіз процесів (якість планування, комунікації, ухвалення рішень) та наслідків управлінських дій (динаміка ситуації, мінімізація втрат, швидкість відновлення тощо). Крім того, ефективним мотиваційним інструментом може

стати публічне визнання заслуг та досягнень фахівців – через нагородження відзнаками, висвітлення у ЗМІ, залучення до розробки галузевих стандартів та програм.

Нарешті, значної уваги потребують питання соціально-психологічної підтримки фахівців, які працюють в екстремальних умовах. Адже виснаження, емоційне вигорання, посттравматичні розлади є серйозними викликами для психологічного здоров'я та працездатності персоналу. З метою профілактики та подолання цих проблем науковці рекомендують впроваджувати спеціальні програми управління стресом, забезпечувати доступ до психологічної допомоги, розвивати серед колективів культуру взаємопідтримки та турботи [206]. Важливими є також заходи із забезпечення балансу роботи та відпочинку, гнучкого графіку, належних умов праці тощо.

Можна стверджувати, що кадрова складова є критично важливим елементом інституційної спроможності системи публічного управління до дій в екстремальних ситуаціях. Формування корпусу висококваліфікованих та компетентних фахівців потребує реалізації комплексу заходів з професійного відбору, підготовки, розвитку та підтримки персоналу органів влади усіх рівнів. Пріоритетними напрямками теоретичних досліджень та практичних інновацій тут мають стати: розробка кваліфікаційних стандартів та компетентнісних моделей для різних категорій управлінців, модернізація галузевої освіти, запровадження спеціалізованих тренінгових програм, культивування цінностей постійного навчання та обміну знаннями, впровадження комплексного оцінювання ефективності, розвиток системи психологічної підтримки персоналу тощо. Системна робота над цими завданнями дозволить суттєво зміцнити кадровий потенціал національних систем антикризового менеджменту.

У цілому, аналіз теоретичних напрацювань та кращих світових практик дозволяє окреслити низку перспективних напрямків подальшого розвитку інституційного забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Ці напрямки відображають як загальні тенденції еволюції систем

антикризового менеджменту, так і специфічні проблеми та потреби окремих країн у сфері безпеки та стійкості. Ключовими серед них, на наш погляд, є наступні:

1. Оптимізація структури та повноважень органів управління у сфері цивільного захисту. Йдеться, зокрема, про перегляд розподілу функцій між різними відомствами та рівнями влади з метою усунення дублювань, прогалин та суперечностей. Важливим завданням є забезпечення чіткої субординації та координації дій між профільними службами, з одного боку, та цивільними адміністраціями – з іншого. Особливої уваги потребують питання делегування повноважень на місцевий рівень та розвиток потенціалу територіальних громад у сфері безпеки [149]. При цьому будь-які зміни мають супроводжуватися оцінкою регуляторного впливу та громадськими консультаціями.

2. Розвиток міжвідомчої взаємодії та координації дій. Цей напрямок передбачає впровадження комплексу правових, організаційних, інформаційних механізмів, спрямованих на узгодження цілей, планів та протоколів різних суб'єктів у сфері антикризового управління. Зокрема, йдеться про створення постійних міжвідомчих робочих груп, проведення спільних навчань та тренувань, розробку інтегрованих планів реагування, впровадження уніфікованих систем обміну даними тощо. Принципово важливим є залучення до цих процесів неурядових організацій, приватного сектору, міжнародних партнерів, що дозволяє використати їх ресурси та експертизу.

3. Зміцнення аналітичного та прогностичного забезпечення. В умовах зростання різноманітності та непередбачуваності загроз надзвичайно важливою функцією управлінських структур стає завчасне виявлення слабких сигналів можливих криз, моделювання сценаріїв їх розгортання, обґрунтування проактивних заходів з мінімізації ризиків. Це вимагає розбудови мережі ситуаційних центрів, аналітичних підрозділів, залучення експертного середовища, опанування новітніх методик форсайту, обробки

великих даних, штучного інтелекту тощо [224]. Не менш важливим є налагодження постійного моніторингу та оцінювання ефективності антикризових заходів задля ідентифікації кращих практик.

4. Забезпечення інклюзивності та партисипативності антикризового менеджменту. Сучасні підходи до публічного управління в екстремальних умовах наголошують на необхідності широкого залучення громадян та їх об'єднань на всіх етапах циклу – від ідентифікації загроз до відновлення постраждалих спільнот. Це передбачає розвиток культури безпеки та стійкості серед населення, підтримку місцевих ініціатив та волонтерських рухів, запровадження механізмів консультацій та спільного ухвалення рішень, програм підготовки громадських лідерів тощо. Особливої уваги потребують вразливі категорії населення, їх специфічні потреби та можливості в контексті НС.

5. Інвестиції в розвиток людського капіталу. Успішність інституційних реформ значною мірою залежить від спроможності управлінського персоналу втілювати їх у життя. Тому цілеспрямована кадрова політика має розглядатися як наріжний камінь зміцнення потенціалу антикризового публічного управління. Ключовими її напрямками мають стати: розробка сучасних кваліфікаційних стандартів, впровадження компетентнісного підходу до підготовки фахівців, розвиток спеціалізованої освіти, запровадження інноваційних форм навчання, обміну знаннями та досвідом, належне стимулювання та соціально-психологічна підтримка персоналу [187]. Критично важливими є також заходи з популяризації професій у сфері цивільної безпеки та залучення талановитої молоді.

6. Цифровізація систем кризового менеджменту. В епоху інформаційного суспільства ефективність реагування на загрози та виклики безпеці критично залежить від використання потенціалу нових технологій. Невід'ємними атрибутами сучасних антикризових структур стають цифрові платформи ситуаційної обізнаності, інтегровані бази даних, геоінформаційні системи, мобільні додатки, соціальні медіа тощо. Вони дозволяють налагодити

оперативний збір інформації з різних джерел, підтримку ухвалення рішень, координацію дій на місцях, комунікацію з громадськістю. Важливими завданнями є також забезпечення надійності та безпеки інформаційної інфраструктури, запобігання кіберзагрозам та дезінформації.

Перелічені напрями, звісно, не вичерпують усього спектру можливих удосконалень інституційного забезпечення антикризового управління, але окреслюють певні концептуальні орієнтири його розвитку. При цьому важливо усвідомлювати, що будь-які інституційні зміни мають базуватися на ретельному аналізі ризиків та локального контексту, супроводжуватися належними ресурсними та організаційними заходами, враховувати національні традиції державотворення. Лише за таких умов вони можуть принести очікувані результати у вигляді зміцнення спроможності владних інституцій ефективно попереджати кризи та реагувати на них в інтересах суспільної безпеки та сталого розвитку.

Висновки до першого розділу

1. Теоретичний аналіз сутності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій дозволив визначити його як специфічний тип управлінської діяльності органів публічної влади, спрямований на прогнозування, попередження, мінімізацію негативних наслідків та ліквідацію кризових ситуацій шляхом використання спеціальних механізмів, методів та інструментів управління, що забезпечують гнучку адаптацію, міжвідомчу координацію та безперервність основних управлінських процесів в екстремальних умовах. Виявлено ключові сутнісні ознаки даного типу управління: цільова орієнтація на запобігання та подолання кризових явищ; реалізація в умовах високого рівня невизначеності та ризику; необхідність гнучкої адаптації до динамічних змін безпекового середовища; інтенсивна міжвідомча взаємодія та координація; підвищена персональна

відповідальність керівників; широке використання інформаційно-комунікаційного інструментарію; орієнтація на безперервність управлінських процесів. Ці характеристики визначають суттєві відмінності публічного управління в екстремальних умовах від управлінської діяльності у штатному режимі.

2. Встановлено, що публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій має базуватися на чітко визначених принципах, серед яких ключовими є: пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян; проактивність та превентивність дій; адаптивність та гнучкість; оперативність ухвалення рішень; максимальна мобілізація ресурсів; інтеграція зусиль стейкхолдерів на засадах спільної відповідальності. Особливого значення набуває принцип проактивності, який передбачає орієнтацію діяльності органів публічної влади на завчасне виявлення та попередження потенційних загроз, а не лише реагування на вже існуючі кризові явища. Реалізація цього принципу вимагає розвитку систем моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій, впровадження превентивних заходів безпеки, формування ефективних механізмів координації зусиль та ресурсів для упередження ризиків.

3. Дослідження методологічних підходів до вивчення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій засвідчило продуктивність поєднання системного, синергетичного, ситуаційного підходів та методів моделювання й експертного оцінювання. Системний підхід дозволяє розглянути об'єкт дослідження як цілісну систему, виявити його структуру, функції, інтегративні властивості. Синергетичний підхід акцентує увагу на процесах самоорганізації в умовах нелінійності та хаосу, виявленні потенціалу кризи як трансформаційного імпульсу. Ситуаційний підхід враховує унікальність кожної надзвичайної ситуації, обґрунтовує контекстуальну зумовленість цілей, завдань та результатів антикризового управління. Методи моделювання (структурно-функціонального, процесного, імітаційного, мережевого) дозволяють створювати спрощені аналоги реальних

управлінських систем та прогнозувати їх поведінку за різних умов, а експертне оцінювання забезпечує доступ до практичного досвіду та неявного знання фахівців.

4. Аналіз інституційного забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій виявив складну та багаторівневу структуру органів влади, залучених до попередження та ліквідації наслідків кризових явищ. Ключовими елементами цієї структури є: органи загального керівництва та координації на центральному рівні; спеціалізовані відомства, що здійснюють управління окремими видами ризиків; місцеві адміністрації та органи самоврядування; міжвідомчі координаційні комісії та штаби; аналітичні підрозділи та ситуаційні центри; сили оперативного реагування. Для ефективного функціонування цієї системи критично важливими є чіткий розподіл повноважень між різними суб'єктами, наявність налагоджених механізмів координації їх дій, достатнє ресурсне забезпечення, технологічна сумісність, розвинений кадровий потенціал. Провідною тенденцією розвитку інституційної структури є посилення координації між органами влади та неурядовим сектором, зокрема, приватними компаніями, громадськими об'єднаннями, волонтерськими рухами.

5. Встановлено, що одним з ключових факторів ефективності публічного управління в умовах НС є якість кадрового забезпечення. Фахівці з антикризового менеджменту мають володіти специфічним комплексом компетентностей: здатністю до аналізу в умовах невизначеності, прогностичними навичками, вмінням ухвалювати нестандартні рішення, навичками координації дій різних стейкхолдерів, стресостійкістю та психологічною готовністю до роботи в екстремальних умовах. Формування такого комплексу компетентностей вимагає спеціалізованої підготовки, яка має включати розробку галузевих стандартів та кваліфікаційних вимог, впровадження сучасних освітніх програм, організацію спеціальних тренінгів та навчань, створення систем накопичення та передачі знань, психологічної підтримки персоналу. Особливе значення має розвиток лідерських якостей та

формування професійної культури, орієнтованої на постійне вдосконалення, командну роботу, відповідальність та проактивність.

6. Дослідження дозволило виявити перспективні напрямки розвитку інституційного забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій: оптимізація структури та повноважень органів управління у сфері цивільного захисту; вдосконалення механізмів міжвідомчої взаємодії та координації; зміцнення аналітичного та прогностичного забезпечення; розвиток партисипативних практик залучення громадян та їх об'єднань; інвестиції в розвиток людського капіталу; цифрова трансформація систем антикризового менеджменту. Важливою умовою успішної реалізації зазначених напрямків є системність та комплексність підходу, врахування національних особливостей державотворення, належне ресурсне забезпечення інституційних змін, залучення широкого кола стейкхолдерів до процесів реформування. Лише за таких умов можливе суттєве підвищення спроможності органів публічної влади ефективно попереджати та долати надзвичайні ситуації різного походження.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

2.1. Оцінка ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні

Публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій являє собою складну багаторівневу систему, ефективність функціонування якої визначає спроможність держави та суспільства протидіяти загрозам, мінімізувати людські, матеріальні, екологічні втрати, забезпечувати швидке відновлення нормальних умов життєдіяльності на постраждалих територіях. Відтак дослідження та оцінювання результативності антикризового публічного адміністрування стає важливою передумовою для ідентифікації його сильних і слабких сторін, обґрунтування шляхів подальшого вдосконалення державної політики у сфері цивільної безпеки. Особливої актуальності ця проблематика набуває для сучасної України, яка протягом останнього десятиліття зіткнулася з безпрецедентними викликами у вигляді масштабних природних та техногенних катастроф, соціально-політичних потрясінь, зовнішньої військової агресії.

Проблема оцінювання ефективності публічного управління не є новою для науки державного управління, проте й досі залишається дискусійною та методологічно складною. Адже на відміну від комерційного сектору, де успішність організацій визначається переважно фінансово-економічними показниками, результати діяльності органів влади мають комплексний, багатоаспектний характер і не завжди піддаються кількісному вимірюванню. Ще більш складним це завдання стає стосовно надзвичайних ситуацій, які характеризуються значною невизначеністю, турбулентністю, стохастичністю процесів, домінуванням ситуаційної логіки над стратегічною раціональністю. Відтак пошук адекватних критеріїв оцінки ефективності антикризового

управління залишається важливим теоретико-методологічним викликом для сучасної науки.

Серед дослідників немає єдності щодо визначення самого поняття ефективності публічного управління, його співвідношення з такими категоріями як результативність, дієвість, економічність тощо. Згідно з традиційним підходом, ефективність трактується як відношення отриманих результатів до витрачених ресурсів, тобто характеризує здатність системи максимізувати вигоди та мінімізувати затрати у процесі досягнення поставлених цілей [94]. Однак застосування цього підходу до оцінки управлінської діяльності в екстремальних умовах наштовхується на низку труднощів об'єктивного та суб'єктивного характеру.

По-перше, в умовах розгортання масштабних криз нерідко неможливо чітко визначити цільові орієнтири та бажані результати роботи системи цивільного захисту через динамічність ситуації, дефіцит інформації, існування численних критичних невідомих. По-друге, значна частина результатів антикризового управління (збережені людські життя, недопущені збитки, підтримка морального духу населення тощо) є нематеріальними за своєю природою і не підлягають прямому рахунку. По-третє, екстрена мобілізація ресурсів та оперативне ухвалення рішень в умовах НС часто вимагають відходу від стандартних процедур фінансового контролю, тендерних закупівель, звітності, що ускладнює об'єктивну оцінку затрачених ресурсів [169]. Тож класична методика «витрати-вигоди» виявляється малоприматною для цілісного охоплення результатів антикризового публічного управління.

Останнім часом дедалі більшої популярності набувають багатовимірні моделі оцінки ефективності, що враховують різні аспекти функціонування управлінських систем – цільовий, процесний, ресурсний, інституційний тощо. Наприклад, відома модель IOO (Input-Output-Outcome) поєднує аналіз вхідних ресурсів, безпосередніх продуктів діяльності та кінцевих суспільно значущих наслідків [223]. Методологія збалансованої системи показників (Balanced Scorecard) доповнює фінансові індикатори оцінкою внутрішніх бізнес-

процесів, інновацій та навчання, роботи з клієнтами [153]. Комплексна рамка оцінки (Common Assessment Framework) поєднує самооцінювання якості внутрішніх управлінських процесів з аналізом зовнішніх результатів для клієнтів та суспільства в цілому. Такі моделі дозволяють сформулювати більш цілісне та багатогранне уявлення про ефективність публічних організацій, виявити проблемні зони та пріоритети для вдосконалення.

Разом з тим, застосування згаданих підходів до оцінки ефективності управління саме в кризових умовах вимагає їх суттєвої адаптації та доповнення. Адже окрім стандартних параметрів діяльності органів влади (дотримання процедур, досягнення планових показників, економія коштів тощо), тут критично важливими стають здатність швидко реагувати на екстремальні події, гнучко перебудовувати роботу, ухвалювати рішення в умовах невизначеності, координувати дії в міжвідомчому та міжсекторальному вимірах, залучати нестандартні ресурси та підходи, взаємодіяти з громадськістю та ЗМІ. Всі ці якості вимагають особливих індикаторів та методів оцінювання.

Спираючись на наявні теоретичні та прикладні розробки, можемо запропонувати певну систему критеріїв для комплексної оцінки ефективності публічного управління в екстремальних ситуаціях. При цьому вважаємо за доцільне структурувати ці критерії за ключовими етапами циклу антикризового управління (табл. 2.1).

Таким чином, оцінювання ефективності антикризового публічного управління вимагає застосування комплексного набору критеріїв та індикаторів, що враховують як кількісні параметри використання ресурсів, оперативність процесів, масштаби наслідків, так і якісні характеристики ухвалення рішень, організаційної гнучкості, співпраці з зацікавленими сторонами. Важливо, щоб такі критерії узгоджувались між основними стейкхолдерами, спиралися на чіткі джерела даних, регулярно переглядалися з урахуванням нових викликів. Лише за таких умов оцінка ефективності може стати надійним підґрунтям для виявлення проблемних зон, ідентифікації

кращих практик, обґрунтування подальших кроків щодо вдосконалення державної політики у сфері цивільного захисту.

Таблиця 2.1

Критерії оцінки ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Етап антикризового управління	Критерії	Індикатори оцінки
Прогнозування та попередження ризиків	Наявність систем моніторингу та раннього виявлення	Кількість та територіальне охоплення моніторингових систем
	Формування культури готовності	Рівень обізнаності населення щодо дій у НС
	Регулярність планування	Частота оновлення планів реагування
	Наявність матеріальних резервів	Обсяг та номенклатура резервів
	Фаховий рівень аварійно-рятувальних підрозділів	Рівень підготовки персоналу, забезпеченість технікою
Безпосереднє реагування на НС	Оперативність збору інформації	Час від виникнення НС до формування повної картини ситуації
	Швидкість мобілізації сил і засобів	Час розгортання сил і засобів у зоні НС
	Налагодження керівництва та координації	Наявність єдиного центру управління
	Інформування населення	Своєчасність та повнота оповіщення
	Результативність аварійно-рятувальних робіт	Кількість врятованих, відсоток евакуйованих
Ліквідація наслідків та відновлення	Динаміка нормалізації ситуації	Час повернення до нормального функціонування
	Відновлення інфраструктури	Ступінь та швидкість відновлення
	Масштаби збитків	Фінансова оцінка втрат
	Задоволеність постраждалих	Рівень задоволеності наданою допомогою
	Аналіз та засвоєння уроків	Наявність аналітичних звітів та впровадження їх рекомендацій

На основі викладених теоретико-методологічних засад розглянемо існуючі підходи та результати оцінювання ефективності антикризового публічного управління в сучасній Україні. Масштабні надзвичайні події

останнього десятиліття, зокрема аварія на ЧАЕС, повені на заході країни, пандемія COVID-19, воєнна агресія РФ стали серйозними випробуваннями для національної системи цивільного захисту, виявивши як її сильні сторони, так і «вузькі місця». Критичний аналіз набутого досвіду має особливу цінність для розуміння подальших перспектив розвитку державного управління в екстремальних умовах.

Слід зазначити, що розробка валідної та надійної методики оцінювання ефективності публічного управління в екстремальних умовах є важливою передумовою для отримання обґрунтованих та співставних результатів, придатних для ухвалення подальших управлінських рішень. У найбільш загальному вигляді така методика має містити чітке визначення об'єкта оцінювання, обґрунтування критеріїв та показників ефективності, опис джерел інформації та методів збору даних, алгоритм розрахунку інтегральних оцінок та інтерпретації отриманих результатів [6]. При цьому важливо забезпечити збалансоване врахування як кількісно вимірюваних параметрів (наприклад, часу реагування на НС, обсягів витрачених ресурсів, масштабів збитків тощо), так і якісних характеристик управлінського процесу (якості ухвалених рішень, рівня координації дій, адаптивності до мінливих умов тощо).

Одним із можливих підходів до розробки методики оцінювання є її структурування відповідно до основних фаз циклу антикризового управління. Так, на етапі готовності та превентивного планування акцент робиться на оцінці спроможності системи виявляти та попереджати потенційні загрози. Тут можуть застосовуватися такі показники, як: частота проведення тренувань та навчань персоналу; актуальність планів реагування на типові НС; забезпеченість матеріальними резервами та технічними засобами; охоплення систем раннього сповіщення; інвестиції в підвищення безпеки та стійкості інфраструктури тощо. Ці параметри дозволяють оцінити готовність системи до дій в екстремальних умовах, виявити слабкі місця та визначити пріоритети для вдосконалення.

Важливою складовою такої оцінки є також аналіз ризиків та загроз, що

можуть спричинити надзвичайні ситуації на певній території. Йдеться про всебічне вивчення природних, техногенних, соціальних небезпек з використанням методів математичного моделювання, прогнозування, експертних оцінок. На основі цих досліджень має формуватися комплексна карта ризиків, що дозволяє визначати найбільш вразливі об'єкти та території, оцінювати ймовірність реалізації тих чи інших загроз, прораховувати потенційні наслідки. Регулярний моніторинг динаміки ризиків та ступеню захищеності від них є невід'ємним елементом оцінки ефективності превентивної діяльності органів влади.

На фазі реагування на НС ключовими параметрами оцінки стають: оперативність розгортання сил та засобів; результативність пошуково-рятувальних робіт; ефективність евакуаційних заходів; безперебійність функціонування систем життєзабезпечення; своєчасність надання медичної та гуманітарної допомоги тощо. Тут можуть використовуватися як кількісні індикатори (наприклад, відсоток населення, якому вчасно надано допомогу), так і якісні оцінки на основі опитувань постраждалих, експертів, представників громадськості [37]. При цьому важливо не обмежуватися фіксацією статичних показників, а відслідковувати їх динаміку, виявляти тенденції покращення чи погіршення ситуації.

Окрему увагу слід приділяти оцінці інформаційно-комунікаційної роботи органів влади, їх здатності протидіяти панічним настроям та підтримувати довіру суспільства. В умовах розповсюдження фейків, чуток, суперечливих повідомлень вкрай важливо своєчасно та компетентно інформувати населення про реальний стан справ, роз'яснювати логіку та зміст антикризових заходів. Індикаторами ефективності комунікацій можуть бути: кількість і частота інформаційних повідомлень та брифінгів, динаміка інформаційних запитів громадян, суб'єктивне сприйняття населенням різних аспектів ситуації (загрози, захисту, допомоги) тощо. В ідеалі комунікаційний компонент має бути інтегрований до загальної методики оцінки антикризового менеджменту.

Іншим важливим фокусом оцінювання на етапі реагування є управлінська діяльність щодо координації залучених сил і засобів, налагодження міжвідомчої взаємодії та співпраці з недержавними суб'єктами. Адже успішна протидія масштабній кризі вимагає системного підходу та кооперації зусиль багатьох акторів – від профільних служб до волонтерських ініціатив. Тому методика має містити блок індикаторів синергії, які відображають: чіткість розподілу повноважень та завдань, ефективність обміну інформацією, несуперечність цілей та пріоритетів, рівень довіри між учасниками, культуру співробітництва. Отримання такої інформації передбачає активне застосування методів експертного оцінювання та організаційної діагностики.

Нарешті, на етапі відновлення важливими показниками ефективності стають: динаміка нормалізації ситуації; обсяги відбудованої інфраструктури; розміри компенсаційних виплат; задоволеність постраждалих відновлювальними заходами; безперервність надання публічних послуг; повнота засвоєння уроків та врахування набутого досвіду в майбутніх планах. Джерелами даних тут можуть слугувати як офіційна статистика, так і цільові соціологічні дослідження, фокус-групи, громадські слухання тощо. Принципово важливо, щоб оцінювання відновлювальних процесів здійснювалося в довгостроковій перспективі та фокусувалося на кінцевих ефектах, а не лише безпосередніх результатах управлінських інтервенцій.

Адже реальний вплив тих чи інших заходів часто проявляється лише згодом, відображаючись на соціально-економічному становищі територій, якості життя населення, рівні довіри до влади. Тому методологія має передбачати проведення повторних замірів ключових показників через певний час, порівняння коротко- та довгострокових ефектів. При цьому важливо розрізняти наслідки, зумовлені власне діяльністю органів влади, та вплив інших контекстуальних чинників, що вимагає використання мультіваріативних моделей та причинно-наслідкового аналізу.

Ще одним виміром оцінки ефективності антикризового публічного

управління є аналіз відповідності застосовуваних підходів та інструментів специфіці конкретної надзвичайної ситуації. Адже різні типи НС (природні, техногенні, соціально-політичні, комплексні) вимагають диференційованих стратегій реагування, що враховують особливості їх генези, масштабів, наслідків тощо. Відтак методика оцінювання має передбачати блок показників ситуаційної релевантності та адаптивності системи управління, її здатності гнучко застосовувати наявний арсенал засобів відповідно до профілю загроз. Це передбачає і аналіз ступеню інтеграції механізмів гнучкості в плани та регламенти дій різних відомств та служб.

Орієнтирами оцінювання тут можуть виступати: наявність комплексної типології екстремальних ситуацій; розробленість специфічних протоколів реагування на кожен тип НС; здатність керівників та виконавців ухвалювати нестандартні рішення, відходити від усталених бюрократичних процедур; повнота врахування в антикризових діях місцевого контексту; зв'язок різних функціональних планів з інтегрованим баченням реагування на комплексні загрози. Виявлення цих якісних характеристик потребує застосування методів кейс-стаді, аналізу документів, поведінкових спостережень тощо.

При розробці методики оцінювання важливо також враховувати складний та багаторівневий характер системи публічного управління в умовах НС. Очевидно, що критерії ефективності та способи її вимірювання можуть суттєво різнитися для центральних та місцевих органів влади, галузевих підсистем та територіальних підрозділів служби цивільного захисту тощо. Тому доцільним є використання ієрархічного підходу, коли інтегральна оцінка загальносистемної ефективності формується шляхом зважування та агрегування оцінок ефективності окремих компонентів з урахуванням їх функціональної специфіки [18]. При цьому на кожному рівні можуть встановлюватися власні пріоритети та акценти оцінювання залежно від зони відповідальності того чи іншого суб'єкта.

Так, для центрального рівня управління ключовими параметрами будуть адекватність нормативно-правового забезпечення, стратегічне лідерство та

координація дій, мобілізація ресурсів, представлення інтересів постраждалих регіонів на загальнонаціональному та міжнародному рівнях тощо. Для місцевих адміністрацій – організація заходів порятунку та захисту населення, забезпечення функціонування критичної інфраструктури, підтримка соціальної стабільності в громадах. А на рівні функціональних підсистем цивільного захисту пріоритетними стануть оперативність розгортання сил та засобів, дотримання галузевих регламентів та стандартів безпеки, мінімізація негативних ефектів НС для підзвітних сфер тощо.

Відповідно структура інтегральної оцінки може включати: загальний профіль ефективності публічного управління в НС; деталізовані профілі за ключовими етапами та напрямками антикризової діяльності; специфічні профілі для різних рівнів та підсистем управління. Формування таких мультирівневих профілів дозволяє системно та різнобічно поглянути на сильні та слабкі сторони системи, віднайти простір для удосконалень на кожній ділянці та в кожному аспекті роботи.

Нарешті, при оцінці ефективності управління в екстремальних умовах важливо зважати й на суб'єктивні фактори, пов'язані зі сприйняттям та інтерпретацією кризових подій різними соціальними аудиторіями. Адже в ситуаціях високої невизначеності та емоційної напруги раціональні судження часто поступаються емоційним реакціям, стереотипам, політично вмотивованим оцінкам. Тому методика аналізу має включати інструменти моніторингу громадської думки, виявлення розривів у сприйнятті ситуації владою та суспільством, оцінки рівня соціальної довіри та підтримки антикризових заходів.

Застосування окреслених вище методичних підходів до аналізу вітчизняної практики державного управління в екстремальних умовах дозволяє виявити як сильні сторони, так і проблемні аспекти цієї діяльності (табл. 2.2). Враховуючи, що Україна протягом останнього десятиліття зіткнулася з низкою масштабних НС різного походження (паводки на заході країни 2008 та 2020 рр., епідемія COVID-19, російська військова агресія тощо),

накопичений досвід реагування на ці виклики становить значний інтерес для ретроспективного осмислення.

Таблиця 2.2

Сильні та слабкі сторони публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні

Етап управління	Сильні сторони	Слабкі сторони
Прогнозування та попередження	Розгалужена нормативно-правова база	Недосконалість стратегічного планування
	Реформована структура органів управління	Нерозвиненість культури безпеки у суспільстві
	Оновлені матеріально-технічні ресурси	Обмеженість фінансування превентивних програм
	Налагоджена система підготовки кадрів	Слабкість міжвідомчої взаємодії
	Удосконалені механізми оцінки ризиків	Незадовільний стан систем оповіщення
Реагування на НС	Здатність швидкої мобілізації сил і засобів	Неготовність до нестандартних сценаріїв
	Злагоджені дії за відпрацьованими сценаріями	Обмежений потенціал впровадження інновацій
	Проактивність місцевих органів влади	Недоліки міжвідомчої комунікації
	Досвід протидії традиційним загрозам	Дефіцит необхідних ресурсів
	Залучення волонтерських організацій	Конфлікти між центральними та місцевими органами
Відновлення та подолання наслідків	Оперативна відбудова базової інфраструктури	Затяжний характер реабілітаційних процесів
	Гуманітарна допомога вразливим категоріям	Обмеженість бюджетних резервів
	Значний мобілізаційний потенціал суспільства	Бюрократизація процедур компенсації
	Здатність залучати міжнародну допомогу	Недостатня кадрова спроможність місцевої влади

Аналіз ефективності антикризового публічного управління на етапі готовності та превентивного планування засвідчує певний прогрес у розбудові вітчизняної системи цивільного захисту за період незалежності. Зокрема, сформовано розгалужену нормативно-правову базу, реформовано структуру та підпорядкування органів управління, оновлено матеріально-технічні ресурси та інфраструктуру, запроваджено систему професійної підготовки

кадрів тощо [133]. Удосконалено механізми оцінки ризиків та загроз, порядок розробки планів реагування на НС, протоколи дій за різними сценаріями. Активізувалася робота з формування культури безпеки, навчання населення правилам поведінки в екстремальних ситуаціях.

Водночас зберігається низка проблем, які знижують спроможність протистояти сучасним викликам. Передусім йдеться про недосконалість стратегічного планування на загальнодержавному та регіональному рівнях, коли відомчі та територіальні плани недостатньо узгоджені між собою, не завжди враховують актуальний профіль загроз, специфіку місцевих умов. Суттєвою перешкодою залишається й нерозвиненість культури безпеки у суспільстві, низька обізнаність громадян щодо адекватних моделей поведінки в НС, їх неготовність до активної участі у реалізації превентивних заходів. Значною мірою ці проблеми зумовлені обмеженістю фінансових ресурсів, що виділяються на потреби цивільного захисту, адже в умовах економічної нестабільності превентивні програми найчастіше потрапляють під скорочення. Ще одним стримуючим чинником є слабкість міжвідомчої взаємодії та координації превентивної діяльності, коли різні служби та підрозділи діють відокремлено, дублюють функції, не використовують ефекту синергії [53].

Окремої уваги заслуговує проблема незадовільного стану систем оповіщення та евакуації населення, значна частина яких не відповідає сучасним технічним стандартам, не охоплює віддалені населені пункти, не пристосована для роботи в умовах блекауту чи кібератак. Хоча протягом останніх років тривала модернізація цієї інфраструктури, темпи оновлення все ще відстають від динаміки зростання ризиків. Не менш гострим питанням є нерівномірність забезпечення пожежно-рятувальних підрозділів країни сучасною спецтехнікою та обладнанням, що суттєво впливає на оперативність реагування та радіус покриття території. Подекуди в арсеналі рятувальників досі перебуває морально застаріла техніка радянських часів, тоді як закупівлі інноваційних розробок стримуються дефіцитом коштів.

Характеризуючи дієвість публічного управління на фазі реагування на масштабні НС, можна зробити висновок про те, що Україна неодноразово демонструвала здатність досить швидко мобілізувати наявні сили і засоби, розгорнути рятувальні та аварійно-відновлювальні роботи. Особливо це стосується ліквідації наслідків паводків, коли злагоджені дії державних служб та волонтерів дозволили порятувати сотні людських життів та обмежити руйнування. Так, під час масштабних повеней на заході країни у 2008 та 2020 рр. оперативно були створені регіональні та місцеві штаби для координації аварійно-рятувальних робіт, залучені значні людські та технічні ресурси ДСНС, Нацгвардії, Збройних сил, організована евакуація населення з небезпечних районів, розгорнуті пункти тимчасового розміщення, налагоджено життєзабезпечення постраждалих територій. Попри шалений дефіцит часу та екстремальні умови, вдалося уникнути великої кількості жертв та критичних збоїв систем життєзабезпечення.

У той же час під час реагування на COVID-19 та бойові дії 2022 р. проявилися суттєві інституційні та ресурсні обмеження антикризової системи, зумовлені тривалим недофінансуванням сектору безпеки, неврегульованістю механізмів переходу на надзвичайні режими роботи, дефіцитом кваліфікованих кадрів, прогалинами міжвідомчих комунікацій тощо. Так, протидія пандемії на початкових етапах супроводжувалася розгубленістю та повільністю дій органів влади, дефіцитом засобів індивідуального захисту та контрольно-діагностичного обладнання, перевантаженням медичної системи, конфліктами між центральними та місцевими органами влади. Хронічна ж неготовність країни до широкомасштабної збройної агресії яскраво унаочнилася у драматичні перші місяці війни, коли на фоні раптовості нападу та шаленого дисбалансу військових потенціалів систему управління охопив параліч і, по суті, нація опинилася на межі гуманітарної катастрофи. І якщо у 2014 р. час на розбудову оборонних та безпекових спроможностей фактично було втрачено, то у 2022 р. керівництву держави довелося вже по факту наздоганяти плани агресора, імпровізувати і часом ухвалювати болючі

рішення.

Певні проблеми простежуються і на етапі відновлення та подолання наслідків НС. Хоча Україна зуміла досить оперативно відбудувати базову інфраструктуру в постраждалих від повеней регіонах, забезпечити постачання гуманітарної допомоги до найбільш вразливих категорій населення, загалом процес реабілітації мав затяжний характер. Подібні тенденції помітні й щодо інших резонансних криз – відновлення нормальної життєдіяльності, ліквідація економічного та соціального збитків потребували значного часу та ресурсів. Причинами цього є недоліки довгострокового планування відновлювальних заходів, обмеженість бюджетних резервів, незлагодженість міжвідомчих координаційних механізмів, бюрократизація процедур надання ресурсної допомоги постраждалим, недостатня кадрова спроможність місцевих органів влади тощо.

Особливо наочно ці проблеми унаочнилися у контексті реінтеграції та відбудови деокупованих територій. Попри амбітні плани та гучні декларації, реальна динаміка соціально-економічної стабілізації цих регіонів відстає від суспільних очікувань. Бракує системності в оцінці збитків та визначенні пріоритетів відновлення, чіткого розподілу відповідальності між численними державними агенціями та фондами, фахівців з досвідом розв'язання специфічних проблем деокупації. Підходи до надання допомоги переселенцям і постраждалим часто є фрагментарними та ситуативними, не вписаними у цілісну стратегію подолання наслідків війни. Тягар забезпечення базових соціальних функцій лягає на плечі ослаблених місцевих бюджетів, волонтерських ініціатив та міжнародних гуманітарних місій. Усе це знижує керованість процесів реінтеграції та створює додаткові виклики для легітимності і довіри до державних інституцій.

Аналіз також виявляє проблеми ситуаційної релевантності та гнучкості реагування національної системи публічного управління на НС різного походження та масштабу. Так, протидія повеням в Карпатах показала досить високий рівень готовності та злагодженості роботи за добре відпрацьованими

та неодноразово апробованими сценаріями. Натомість боротьба з COVID-19 та широкомасштабним вторгненням РФ наочно продемонструвала брак спроможностей гнучко застосовувати наявні ресурси та повноваження відповідно до специфіки нових викликів, оперативно ухвалювати та впроваджувати нестандартні рішення, координувати дії у міжвідомчому та міжсекторальному вимірах. Хоча загалом системі вдалося втримати керованість ситуації, процес адаптації супроводжувався численними організаційними розривами, комунікаційними проблемами, ресурсними дисбалансами.

Ці спостереження підтверджують і результати комплексного функціонального обстеження ДСНС, проведеного Рахунковою палатою у 2021 р. Попри належне виконання базових завдань із реагування на НС, аудитори вказали на брак організаційної гнучкості служби, її неготовність швидко пристосовуватись до мінливого безпекового контексту. Було виявлено фрагментарність нормативного забезпечення нових напрямків роботи, обмежений потенціал упровадження інноваційних форм і методів, прогалини у підготовці персоналу до дій в нестандартних умовах. Очевидно, що ці висновки є справедливими й щодо інших ланок системи цивільного захисту, які традиційно орієнтуються на роботу за типовими протоколами і почасти «пробуксовують» перед викликами сьогодення.

Чітко окреслюються і відмінності в ефективності діяльності різних рівнів та підсистем публічного управління під час екстраординарних подій. На етапі першого реагування на кризи ключову роль відігравали добре мотивовані та підготовлені служби ДСНС, Нацполіції, Нацгвардії, а також регіональні та місцеві органи влади. Вони зуміли досить оперативно зорієнтуватися та мобілізуватися, почати діяти в умовах обмежених ресурсів та неповної інформації. У той же час помітними були недоліки у роботі центрального апарату виконавчої влади, уповільненість ухвалення стратегічних рішень, неузгодженість комунікацій, конфлікти між різними гілками влади. Відтак на майбутнє вкрай важливо зміцнювати інституційну

вертикаль антикризового управління, налагоджувати ефективні канали взаємодії центру та регіонів саме у кризові періоди.

У цілому, попри очевидні здобутки в розбудові вітчизняної системи реагування на загрози, її функціональна й адаптивна спроможність все ще суттєво відстає від прогресивних світових практик. Нагальними пріоритетами для України залишаються: вдосконалення нормативно-правової та доктринальної бази цивільного захисту, оновлення стратегічних планів та протоколів дій за різними сценаріями, розбудова системи кризових комунікацій, налагодження багаторівневої міжвідомчої координації, зміцнення кадрового потенціалу, розширення ресурсної бази, осучаснення інфраструктури та технічного оснащення, опанування передових методик оцінювання загроз та динамічного перепланування.

2.2. Нормативно-правові засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Нормативно-правове забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні являє собою складну та багаторівневу систему правових актів різної юридичної сили, які регулюють суспільні відносини у сфері запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціально-політичного характеру. Як зазначає Андрєєв С.О., ефективність функціонування системи державного управління у надзвичайних ситуаціях визначальною мірою залежить від її нормативно-правового забезпечення [7]. Саме правові норми визначають цілі та принципи, функції та завдання, структуру та компетенцію, механізми та процедури публічного управління у цій сфері, а також встановлюють гарантії та відповідальність за їх реалізацію.

Законодавче визначення поняття «надзвичайна ситуація» міститься у статті 2 Кодексу цивільного захисту України: «це обстановка на окремій

території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності» [61]. Таким чином, надзвичайна ситуація характеризується значним порушенням нормальних умов життєдіяльності людей, загрозами їхньому життю та здоров'ю, матеріальними збитками та іншими негативними наслідками, що вимагає спеціальних заходів публічного управління з боку держави та суспільства.

Систему нормативно-правового забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні складають Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, локальні нормативно-правові акти суб'єктів господарювання, а також міжнародні договори України у цій сфері. Ці нормативно-правові акти мають різну юридичну силу та сферу дії, взаємодоповнюють та конкретизують один одного, утворюючи цілісну та ієрархічну правову базу для діяльності органів публічного управління в екстремальних умовах.

Так, згідно зі статтею 3 Конституції України, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а згідно зі статтею 16, «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» [64]. Ці конституційні норми встановлюють засадничі цілі та пріоритети

публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, зобов'язуючи державу вживати всіх необхідних заходів для захисту життя та здоров'я людей, мінімізації негативних наслідків та забезпечення сталого розвитку.

Основним законом у цій сфері є Кодекс цивільного захисту України, який «регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності» [61]. Цей кодифікований акт має найвищу юридичну силу серед законів у даній сфері, забезпечує системність та повноту їх правового регулювання.

Крім цього, правові засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій встановлюють й інші закони України. Наприклад, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» «визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану» [110]. В свою чергу, Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» «спрямований на забезпечення конституційного права громадян України на безпечне для життя і здоров'я довкілля, регулює відносини, пов'язані з оголошенням окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, організацією, координацією робіт та реалізацією заходів з метою попередження або ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій» [105].

Важливу роль у нормативно-правовому забезпеченні публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій відіграють підзаконні

нормативно-правові акти, передусім акти Президента України та Кабінету Міністрів України. Так, Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики»» «передбачає вирішення питань щодо належного функціонування єдиної державної системи запобігання виявлення та усунення наслідків надзвичайних ситуацій у сфері міграції шляхом поліпшення організації заходів, спрямованих на запобігання виявленню та усуненню наслідків таких ситуацій» [112].

Конституція України як Основний Закон держави закладає фундаментальні засади організації та функціонування публічної влади, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій. Конституційні норми визначають ключові цілі, принципи та механізми державної політики у сфері цивільного захисту, встановлюють гарантії прав і свобод людини, а також розподіляють відповідні повноваження між гілками та органами влади. На думку науковців, конституційно-правове регулювання надзвичайних ситуацій та особливих правових режимів є однією зі складових предмету конституційного права як галузі права, науки та навчальної дисципліни [74]. При цьому конституційні засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій мають комплексний та системний характер, охоплюють широкий спектр суспільних відносин та інституційних механізмів, що забезпечують функціонування держави в екстремальних умовах.

Насамперед, стаття 3 Конституції України проголошує, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [64]. Ця норма визначає ключовий пріоритет публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій – захист життя та здоров'я людей, забезпечення їхньої безпеки та мінімізацію негативних наслідків кризових явищ для реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод. Тим самим Конституція встановлює

аксіологічні та телеологічні параметри діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зобов'язує їх керуватися передусім інтересами громадян при плануванні та здійсненні заходів із запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

В розвиток цього положення стаття 27 Конституції встановлює, що «кожна людина має невід'ємне право на життя», а «обов'язок держави – захищати життя людини» [64]. При цьому «кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань», що закладає основи для розвитку системи цивільного захисту та залучення громадськості до реагування на надзвичайні ситуації. Ця конституційна норма відображає сучасні тенденції щодо розширення участі громадян та їх об'єднань у забезпеченні національної безпеки, підвищення їхньої готовності та стійкості до різноманітних викликів і загроз. Водночас вона покладає на державу позитивні зобов'язання щодо створення ефективних організаційно-правових механізмів захисту життя людини, які б враховували специфіку надзвичайних ситуацій та забезпечували швидке й адекватне реагування на них.

Стаття 16 Конституції України покладає на державу обов'язок забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу [64]. Ця норма є ключовою конституційною гарантією захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, забезпечення сталого розвитку та екологічних прав громадян. Саме тому ст. 16 Конституції України, виходячи із суверенітету держави, визначила основні напрями та зміст її екологічної функції, чим встановила конституційно-правовий режим регулювання екологічної безпеки, підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу» [9]. Примітно, що ця стаття Конституції безпосередньо пов'язує

функціонування системи екологічної безпеки з проблематикою подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, що зумовлює особливий режим діяльності органів публічної влади на радіоактивно забруднених територіях та передбачає додаткові заходи із соціального захисту постраждалого населення.

Важливе значення для публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій мають також конституційні положення щодо розподілу влади та повноважень між державними органами. Зокрема, стаття 106 Конституції відносить до повноважень Президента України «забезпечення державної незалежності, національної безпеки і правонаступництва держави» (п. 1), «представлення держави в міжнародних відносинах, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України» (п. 3), «прийняття рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України» (п. 21) [64]. Ці положення визначають особливу роль глави держави в організації публічного управління в екстремальних умовах, його відповідальність за своєчасне введення особливих правових режимів та координацію зусиль різних органів влади для подолання кризових явищ. При цьому Конституція встановлює систему стримувань і противаг, зобов'язуючи Президента отримувати згоду парламенту на введення надзвичайного чи воєнного стану, що має запобігати надмірній концентрації владних повноважень та забезпечувати демократичний контроль за діями виконавчої влади в умовах кризи.

Своєю чергою, Верховна Рада України, згідно зі статтею 85 Конституції, до повноважень якої належить «затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації» (п. 31) [64]. Таким чином, парламент

покликаний забезпечувати додержання конституційних засад та вимог законності при запровадженні особливих правових режимів, здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади в умовах надзвичайних ситуацій. Крім того, Верховна Рада відіграє ключову роль у законодавчому забезпеченні сфери цивільного захисту, визначенні основних засад державної політики у цій галузі, а також у затвердженні відповідних загальнодержавних програм та планів заходів.

Кабінет Міністрів України, відповідно до статті 116 Конституції, «вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина» (п. 2), «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України» (п. 1), «здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» (п. 7) [64]. На виконання цих функцій Уряд забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Зокрема, Кабінет Міністрів затверджує план основних заходів цивільного захисту, порядок розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виділення і використання коштів резервних фондів для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також забезпечує здійснення інших заходів у сфері захисту населення і територій.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території, згідно зі статтею 119 Конституції, «забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади» (п. 1), а також «вживають заходів до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» (п. 5) [64]. Таке конституційне закріплення компетенції місцевих державних адміністрацій відіграє важливу роль у забезпеченні оперативного та ефективного реагування на надзвичайні ситуації регіонального та місцевого рівнів, координації дій територіальних підрозділів

центральных органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Саме на місцеві державні адміністрації покладаються основні повноваження щодо здійснення евакуації населення, організації життєзабезпечення постраждалих, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також реалізації комплексу заходів з відновлення нормальних умов життєдіяльності на відповідних територіях.

Нарешті, Конституція України встановлює особливості правового режиму в умовах надзвичайного стану та його можливі обмеження. Так, стаття 64 передбачає, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України», і що «в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень» [64]. При цьому не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України. Водночас, можливо норма статті 64 Конституції України може бути вдосконаленою у подальшому. Зокрема, доцільним видається уточнення та звуження переліку прав і свобод, які не підлягають обмеженню навіть в умовах надзвичайного стану, а також конкретизація критеріїв та принципів, на основі яких можуть запроваджуватися відступи від окремих міжнародних зобов'язань України у сфері прав людини.

Закони України відіграють ключову роль у правовому регулюванні публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, деталізуючи та розвиваючи конституційні засади діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо запобігання та ліквідації наслідків кризових явищ. Саме на рівні законів визначаються основні принципи, функції, завдання та механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, встановлюються права та обов'язки суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також регламентуються особливості правового режиму надзвичайного чи воєнного стану. Закони є провідною формою існування норм права, що регулюють відносини у сфері забезпечення вимог

безпеки, попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Базовим законодавчим актом у цій сфері є Кодекс цивільного захисту України, який «регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності» [61]. Цей кодифікований акт визначає правові та організаційні основи здійснення заходів цивільного захисту в Україні, встановлює структуру та компетенцію єдиної державної системи цивільного захисту, а також регламентує повноваження органів публічного управління у цій сфері.

Зокрема, Кодекс цивільного захисту України визначає основні принципи здійснення цивільного захисту, до яких належать: «гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності; комплексного підходу до вирішення завдань цивільного захисту; пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян; максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій; централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості, статутної дисципліни Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб; гласності, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом; добровільності – у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я; відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань цивільного захисту; виправданого ризику та відповідальності керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення

аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт» (частина перша статті 5) [61].

Серед основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту Кодекс визначає: «забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації; забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації; виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат; опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій; прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах; створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації; оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи; захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій; проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення; пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення; здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення; реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, в тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій; інші завдання, визначені законом» (частина перша статті 8) [61].

Водночас Кодекс цивільного захисту України встановлює повноваження суб'єктів забезпечення цивільного захисту, зокрема Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (статті 16-19). Примітно, що Кодекс відносить до повноважень Кабінету Міністрів України, зокрема, «керівництво єдиною державною системою цивільного захисту», «організацію здійснення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», «встановлення порядку віднесення міст до відповідних груп цивільного захисту та затвердження їх переліку», «забезпечення здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення» [61], що свідчить про визначальну роль та відповідальність Уряду у сфері цивільного захисту.

Іншим важливим законодавчим актом у даній сфері є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», який «визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану» (стаття 1) [110]. Зокрема, цей Закон уточнює конституційні положення щодо умов та порядку введення надзвичайного стану, встановлює вичерпний перелік обставин, що можуть бути підставою для його запровадження (стаття 4), визначає перелік додаткових заходів, які запроваджуються в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання загрозі та забезпечення безпеки і здоров'я громадян у разі введення режиму НС (статті 16-18).

Крім того, важливу роль у законодавчому забезпеченні публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій відіграє Закон України «Про зону

надзвичайної екологічної ситуації», який «визначає правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров'я людей і нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації» (стаття 2) [105]. Цей Закон встановлює процедури оголошення окремої місцевості зоною надзвичайної екологічної ситуації, особливості правового статусу громадян, які постійно або тимчасово проживають на території зони надзвичайної екологічної ситуації, особливості організації та здійснення господарської діяльності та природокористування в умовах зони НЕС, а також порядок фінансування робіт з подолання наслідків НЕС та відшкодування заподіяних збитків (розділи II-VI).

До інших важливих законів України, які визначають правові засади публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, можна віднести: Закон України «Про національну безпеку України», який закріплює основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз [108]; Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», який встановлює правові основи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, визначає засади організації цієї роботи, повноваження органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також обов'язки підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян щодо здійснення мобілізаційних заходів [107]; Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб», який «визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій» [104] тощо.

Важливу роль у правовому регулюванні публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій відіграють підзаконні нормативно-правові акти, які

деталізують та конкретизують положення відповідних законів України, визначають механізми та процедури їх реалізації, а також регламентують окремі аспекти діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо запобігання та ліквідації наслідків кризових явищ. Підзаконні акти у цій сфері приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та спрямовані на регулювання суспільних відносин у сфері цивільного захисту, техногенної та природної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Зокрема, указами Президента України затверджуються ключові документи, що визначають стратегічні засади державної політики у сфері цивільного захисту, зокрема Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Стратегія кібербезпеки України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України тощо. Наприклад, Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» визначає, що «Україна рішуче налаштована утверджувати свої національні інтереси, протидіючи зовнішнім і внутрішнім загрозам в умовах глобалізації світу. З цією метою буде забезпечено ефективне функціонування сектору безпеки і оборони, який гарантуватиме надійний захист суверенітету та територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаних кордонів, а у разі необхідності – відсіч збройній агресії проти України» [111]. При цьому Стратегія визначає пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, а також систему управління та механізми її реалізації.

Крім того, указами Президента України вводиться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України щодо визначення та коригування основних напрямів державної політики у сфері національної безпеки, запровадження та припинення дії заходів правового режиму воєнного чи

надзвичайного стану, загальної мобілізації, оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо. Зокрема, Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях»» затверджує та вводить у дію рішення РНБО України щодо зміни формату широкомасштабної антитерористичної операції, розпочатої 14 квітня 2014 року, та впровадження заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей [113]. При цьому Указом передбачається, що «керівництво заходами із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях здійснює Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України», а «до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях залучити сили і засоби Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань».

Постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України затверджуються державні програми та плани заходів щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, порядок функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, положення про окремі органи управління та сили цивільного захисту, механізми координації та взаємодії між різними суб'єктами забезпечення національної безпеки тощо. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» «визначає основні завдання, склад органів управління та сил, порядок виконання завдань і організації взаємодії єдиної державної системи цивільного захисту» (пункт 1) [98]. Зокрема, Положення встановлює, що «єдина державна система цивільного захисту складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок», «безпосереднє керівництво територіальною підсистемою, її ланками

здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку», а «для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою та цивільним захистом, і контролю за виконанням вимог законодавства у цій сфері може утворюватися Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій».

Своєю чергою, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» «установлює механізм створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та воєнного характеру» (пункт 1) [100]. Відповідно до цього Порядку, «матеріальний резерв – це запас будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, призначених для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», який «створюється завчасно і зберігається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями», «використовується виключно для потреб, пов'язаних із запобіганням та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій», «має мінімально необхідний розмір» та «поповнюється у разі використання шляхом закупівлі матеріальних цінностей у порядку, визначеному законодавством».

Накази центральних органів виконавчої влади регулюють окремі питання функціонування підпорядкованих їм сил та засобів цивільного захисту, здійснення спеціальних функцій та повноважень у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також встановлюють норми, правила та стандарти безпеки життєдіяльності. Зокрема, Наказ МВС України «Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби

цивільного захисту під час гасіння пожеж» «визначає порядок дій органів управління і підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в надзвичайних ситуаціях, а також під час гасіння пожеж, порядок застосування сил та засобів, основи управління і зв'язку» [102]. Наказом, зокрема, передбачається, що «загальне керівництво підрозділами Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту здійснює керівник з ліквідації надзвичайної ситуації або керівник гасіння пожежі відповідно до їх компетенції», а «основними завданнями керівника з ліквідації надзвичайної ситуації є безпосереднє управління підрозділами Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, що залучаються до ліквідації надзвичайних ситуацій, забезпечення їх тісної взаємодії, злагоджених дій та чіткого виконання поставлених завдань».

Накази МОЗ України встановлюють санітарно-епідеміологічні правила і норми, вимоги щодо профілактики інфекційних хвороб, критерії та порядок встановлення факту спалахів та епідемій, а також затверджують типові плани реагування на надзвичайні ситуації медико-біологічного характеру. Так, Наказ МОЗ України «Про забезпечення готовності закладів охорони здоров'я до реагування на надзвичайну ситуацію державного рівня природного характеру, пов'язану із спалахом коронавірусної хвороби COVID-19» «визначає оперативні заходи щодо підготовки закладів охорони здоров'я на випадок спалаху коронавірусної хвороби (COVID-19), пов'язаного із завезенням і поширенням на території України збудника SARS-CoV-2» [96]. Зокрема, наказом передбачається «упровадження в закладах охорони здоров'я усіх рівнів медичного сортування пацієнтів перед входом у відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги та приймальні відділення стаціонарів з метою розподілу хворих залежно від ступеня тяжкості стану, встановлення пріоритетності надання медичної допомоги та комплексу відповідних санітарно-протиепідемічних заходів».

Рішення органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій регулюють питання цивільного захисту та мобілізаційної

підготовки на відповідній території, визначають комплекс заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, встановлюють місцеві форми та механізми забезпечення безпеки населення і територіальних громад. Наприклад, розпорядження Київської міської державної адміністрації «Про організацію функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту міста Києва» «визначає склад, основні завдання та повноваження органів управління та сил територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту Києва, а також порядок організації їхньої діяльності та взаємодії у режимах повсякденного функціонування, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану» [109]. Зокрема, розпорядженням встановлюється, що «територіальна підсистема міста Києва єдиної державної системи цивільного захисту включає ланки територіальної підсистеми, які утворюються Київською міською державною адміністрацією, районними в місті Києві державними адміністраціями та виконавчими органами Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)», а «у своїй роботі органи управління та сили територіальної підсистеми керуються Конституцією і законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України та розпорядженнями Київської міської державної адміністрації».

Локальні нормативні акти суб'єктів господарювання деталізують вимоги законодавства у сфері цивільного захисту стосовно конкретних підприємств, установ та організацій, визначають їх структуру та ресурси, необхідні для забезпечення безпеки та сталого функціонування в умовах надзвичайних ситуацій. Зокрема, на виконання вимог статті 130 Кодексу цивільного захисту України, «керівництво підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і підпорядкування забезпечує своїх працівників засобами індивідуального та колективного захисту, місцем у захисних спорудах, організовує здійснення евакуаційних заходів, створення

сил для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечує їх готовність до практичних дій, виконання інших заходів у сфері цивільного захисту, передбачених законодавством» [61].

Таким чином, підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливу роль у деталізації та конкретизації положень законів України у сфері цивільного захисту, визначенні механізмів та процедур їх реалізації, а також регламентації окремих аспектів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Водночас, велика кількість та різноманітність підзаконних актів у цій сфері зумовлює необхідність їх подальшої систематизації та впорядкування, усунення наявних прогалин та колізій, а також приведення у відповідність до оновленого законодавства та сучасних викликів у сфері цивільного захисту.

Важливу роль у правовому регулюванні публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні відіграють міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Відповідно до статті 9 Конституції України, «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» [64]. При цьому Закон України «Про міжнародні договори України» встановлює, що «якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» (стаття 19) [106]. Таке положення закріплює примат норм міжнародного права над нормами національного законодавства та забезпечує виконання міжнародних зобов'язань України у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям.

Україна є стороною низки міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, які визначають міжнародно-правові засади співробітництва держав у сфері запобігання та ліквідації наслідків

надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від техногенних та природних катастроф, а також надання міжнародної допомоги у випадку їх виникнення. Ці договори можуть мати форму угод, конвенцій, протоколів, меморандумів та інших міжнародно-правових документів, які створюють взаємні права та обов'язки для держав-учасниць та підлягають неухильному виконанню відповідно до принципу *pacta sunt servanda*. При цьому міжнародні договори України у сфері цивільного захисту стосуються широкого кола питань, зокрема: обміну інформацією про загрози та ризики виникнення надзвичайних ситуацій; повідомлення про їх виникнення та розвиток; надання взаємної допомоги у ліквідації наслідків; проведення спільних навчань та тренувань; розробки та реалізації спільних проектів та програм; обміну досвідом та кращими практиками тощо.

Серед міжнародних договорів, які відіграють важливу роль у правовому регулюванні публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні, можна виділити Угоду між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків від 19 липня 2002 року. Відповідно до цієї Угоди, «Договірні Сторони зобов'язуються співпрацювати і надавати одна одній допомогу в разі катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, а також у запобіганні їх виникненню та ліквідації їх наслідків» (стаття 1), а «допомога може полягати в діяльності рятувальних груп, наданні спорядження та необхідних засобів, а також в обміні відповідною інформацією» (стаття 2) [144]. Таким чином, ця Угода створює правову основу для тісної співпраці між Україною та Польщею у сфері цивільного захисту, визначає порядок та форми надання взаємної допомоги, а також передбачає проведення спільних заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Співробітництво України та Польщі у сфері цивільного захисту здійснюється на основі планів взаємодії, які розробляються та узгоджуються

центральною та місцевими органами влади обох держав. Зокрема, стаття 4 Угоди передбачає, що «у планах взаємодії визначатиметься порядок повідомлення про небезпеку або загрозу виникнення катастроф, стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій, а також порядок звернення за допомогою і надання допомоги, види допомоги, умови її надання, у тому числі фінансові, правовий статус рятувальників і умови перетинання ними державного кордону» [144]. Такі плани дозволяють забезпечити узгоджені та скоординовані дії відповідних органів та служб України та Польщі у випадку виникнення надзвичайних ситуацій транскордонного характеру, мінімізувати їх негативні наслідки та надати необхідну допомогу постраждалому населенню.

Іншим важливим міжнародним договором України у сфері цивільного захисту є Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про співробітництво і взаємну допомогу в області попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків від 27 жовтня 1998 року. Ця Угода «регулює питання співробітництва Договірних Сторін у попередженні надзвичайних ситуацій, взаємного інформування, надання допомоги, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також принципи компенсації витрат» (стаття 1) [145]. Зокрема, Угода передбачає, що «у разі виникнення або небезпеки виникнення надзвичайної ситуації Договірні Сторони негайно інформують одна одну про це і повідомляють дані про обставини виникнення, можливі наслідки, а також заходи, вжиті для запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» (стаття 4), а також «надають одна одній допомогу у випадку виникнення надзвичайних ситуацій за запитом Сторони, яка потребує допомоги» (стаття 5) [145]. Таким чином, ця Угода створює правові засади для ефективної взаємодії між компетентними органами України та Угорщини у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, сприяє обміну інформацією та досвідом, а також передбачає надання взаємної допомоги у разі їх виникнення.

Україна також є учасницею Конвенції про транскордонний вплив

промислових аварій від 17 березня 1992 року, яка «застосовується до запобігання промисловим аваріям, які можуть спричинити транскордонний вплив, забезпечення готовності до них і ліквідації їх наслідків, а також до міжнародного співробітництва стосовно взаємної допомоги, досліджень і розробок, обміну інформацією та обміну технологіями в галузі запобігання промисловим аваріям, забезпечення готовності до них і ліквідації їх наслідків» (стаття 2) [63]. Відповідно до цієї Конвенції, «Сторони вживають відповідних заходів і співробітничать у рамках цієї Конвенції з метою захисту людей і навколишнього середовища, у тому числі вод, від промислових аварій шляхом запобігання таким аваріям, наскільки це можливо, зменшення їхньої частоти та ступеня серйозності і пом'якшення їх впливу» (стаття 3), а також «забезпечують розробку і здійснення політики і стратегій, спрямованих на зменшення ризиків промислових аварій і поліпшення запобіжних заходів, заходів щодо забезпечення готовності і ліквідації наслідків, включаючи відновлювальні заходи» (стаття 6) [63]. Ця Конвенція відіграє важливу роль у зменшенні ризиків виникнення промислових аварій та мінімізації їх транскордонного впливу, сприяє гармонізації національної політики та законодавства держав-учасниць у цій сфері, а також передбачає низку зобов'язань щодо ідентифікації небезпечних видів діяльності, оцінки їх можливого впливу, планування заходів з попередження аварій та ліквідації їх наслідків, інформування та залучення громадськості тощо.

Крім того, Україна приєдналася до Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті від 21 травня 2003 року, який «встановлює чіткі, відкриті і ефективні процедури стратегічної екологічної оцінки з метою подальшого вдосконалення аналізу державних планів, програм та, за необхідності, політики і законодавства з метою інтеграції екологічної оцінки в їх підготовку й прийняття» (стаття 1) [115]. Зокрема, Протокол передбачає, що «кожна Сторона докладатиме зусиль із забезпечення того, щоб екологічні міркування, у тому числі ті, що пов'язані зі здоров'ям населення, розглядалися

й включалися повною мірою до процесу розробки її планів і програм» (стаття 3), а «при застосуванні процедур стратегічної екологічної оцінки кожна Сторона забезпечує якомога раніше надання відповідним органам, згаданим у пункті 1 статті 9, і громадськості можливості в межах відповідних термінів висловити свою думку проекту плану або програми та екологічної доповіді» (стаття 8) [115]. Таким чином, цей Протокол сприяє урахуванню екологічних факторів, у тому числі пов'язаних з безпекою та захистом довкілля, на стратегічному рівні планування та прийняття рішень у різних сферах державної політики, включаючи сферу цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям.

Важливе значення для публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні має також Угода між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво від 4 липня 2002 року, яка «сприяє, розвиває та полегшує спільну діяльність у галузях, що становлять спільний інтерес, шляхом створення та здійснення спільних науково-дослідних проектів, спільного використання науково-дослідних засобів, створення мереж та механізмів навчання дослідних робітників та спеціалістів, організації семінарів, симпозіумів та робочих зустрічей, обміну та спільного використання обладнання та матеріалів, обміну інформацією, що не є конфіденційною, про практику, закони, положення та програми, які стосуються співробітництва за цією Угодою» [146]. Участь України у програмах та проектах ЄС у сфері цивільного захисту, зокрема в Механізмі цивільного захисту ЄС, дозволяє не лише отримувати необхідну допомогу та підтримку у випадку надзвичайних ситуацій, але й переймати передовий європейський досвід щодо організації системи цивільного захисту, впроваджувати сучасні стандарти та технології у цій сфері, розвивати професійні компетентності українських фахівців тощо.

Таким чином, міжнародні договори України у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій створюють важливі правові засади для міжнародного співробітництва нашої держави з іншими країнами та

міжнародними організаціями у цій сфері, визначають взаємні права та обов'язки сторін щодо обміну інформацією, надання допомоги, проведення спільних навчань та тренувань, розробки та реалізації планів взаємодії, а також встановлюють міжнародні стандарти та принципи діяльності у сфері цивільного захисту, які мають враховуватися та імплементуватися в національне законодавство та практику публічного управління. Водночас, ефективна реалізація міжнародних договорів України у цій сфері вимагає подальшого вдосконалення національних організаційно-правових механізмів міжнародного співробітництва, зокрема в частині визначення компетентних органів та процедур взаємодії, узгодження термінології та класифікацій, забезпечення оперативності та узгодженості дій у надзвичайних ситуаціях транскордонного характеру. Крім того, важливим напрямом розвитку міжнародно-правового співробітництва України у сфері цивільного захисту є подальша гармонізація національного законодавства та практики з європейськими та міжнародними стандартами, активізація участі у програмах та проектах ЄС та інших міжнародних організацій, спрямованих на підвищення стійкості та ефективності систем цивільного захисту, обмін досвідом та кращими практиками тощо.

Слід зазначити, що в умовах поглиблення процесів глобалізації та зростання взаємозалежності держав питання міжнародного співробітництва у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій набувають особливої актуальності та значущості. Адже надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру все частіше набувають транскордонного характеру, створюють загрози для життя та здоров'я населення, довкілля та критичної інфраструктури одразу декількох країн, що вимагає координації зусиль та ресурсів на міжнародному рівні. З огляду на це, подальша розбудова договірно-правової бази співробітництва України з іншими державами та міжнародними організаціями у сфері цивільного захисту, її адаптація до нових викликів та загроз, а також посилення інституційної спроможності та зміцнення зв'язків з міжнародними партнерами є важливими напрямками

вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

2.3. Зарубіжний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Проблема забезпечення ефективного публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є актуальною для більшості країн світу, незалежно від рівня їх соціально-економічного розвитку та політичного устрою. Кожна держава стикається зі специфічними викликами та загрозами природного, техногенного та антропогенного характеру, які вимагають адекватного реагування з боку системи публічного управління. Водночас, попри різноманіття національних моделей та практик управління в надзвичайних ситуаціях, існують певні спільні риси та тенденції, які характеризують розвиток цієї сфери на сучасному етапі. Для наочного порівняння особливостей моделей публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій у різних країнах світу створено таблицю 2.3.

Одним з ключових трендів є посилення міжнародного співробітництва та обміну досвідом у сфері управління ризиками та реагування на надзвичайні ситуації. В умовах глобалізації та зростаючої взаємозалежності країн світу надзвичайні ситуації дедалі частіше набувають транскордонного характеру і вимагають скоординованих дій на міжнародному рівні. Відповідно, активізується діяльність міжнародних організацій та форумів, спрямована на розвиток спільних стандартів, протоколів та механізмів управління в надзвичайних ситуаціях, обмін кращими практиками та технологіями, надання взаємної допомоги тощо.

Іншою важливою тенденцією є зміщення акцентів з реагування на надзвичайні ситуації на їх попередження та мінімізацію ризиків. Йдеться про розвиток превентивних підходів до управління надзвичайними ситуаціями, які передбачають завчасне виявлення та оцінювання потенційних загроз, вжиття

заходів щодо зниження вразливості та підвищення стійкості систем та громад, розбудову потенціалу реагування на різних рівнях. Такий проактивний підхід дозволяє мінімізувати людські, матеріальні та екологічні втрати від надзвичайних ситуацій і забезпечити швидше та ефективніше відновлення після них.

Таблиця 2.3

Порівняльний аналіз моделей публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій у різних країнах

Країна	Інституційна структура	Ключові особливості	Фінансування	Залучення недержавних акторів
Країни ЄС	Координаційний центр реагування ЄС, Механізм цивільного захисту ЄС, національні органи	Пріоритет запобігання ризикам, багаторівнева координація, солідарність у наданні допомоги	Комбіноване (національні бюджети + фонди ЄС)	Активне залучення НУО, волонтерів, приватного сектору
США	Федеральне агентство з управління НС (FEMA), штатні агенції, місцеві служби	Чіткий розподіл повноважень, розвинена система навчання, стратегічні резерви	Федеральні, штатні та місцеві бюджети, страхові фонди	Американський Червоний Хрест, волонтерські організації, бізнес-структури
Японія	Центральна рада з управління ліквідацією наслідків катастроф, префектурні та муніципальні органи	Децентралізація, активне залучення громад, передові технології моніторингу	Централізоване бюджетне фінансування з резервним фондом	"Професійні пожежні команди", волонтерські групи, корпоративний сектор
Австралія	Австралійське агентство з управління НС, штатні та територіальні органи	"Всеохоплюючий підхід", розбудова стійкості громад, розвинені системи раннього попередження	Комбіноване (федеральне, штатне, місцеве)	Програми "Готові громади", "Партнерство для стійких громад"

Країна	Інституційна структура	Ключові особливості	Фінансування	Залучення недержавних акторів
Канада	Урядовий операційний центр, провінційні агенції	Субсидіарність, розподілена відповідальність, партнерство з критичною інфраструктурою	Федеральний, провінційний та муніципальний бюджети	Програма партнерства з критичною інфраструктурою
Ізраїль	Командування тилу Збройних сил	Інтеграція цивільного захисту та військових структур, розвинена система цивільної оборони	Бюджет оборонних відомств	"Іхуд Хацала" та інші волонтерські організації
Україна	ДСНС, Міжвідомчі комісії з питань ТЕБ та НС, місцеві органи влади	Поєднання територіального та функціонального принципів, централізована координація	Державний та місцеві бюджети, міжнародна допомога	Волонтерські та благодійні організації

Враховуючи ці загальносвітові тренди та виклики, вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій становить значний інтерес для вітчизняної науки та практики державного управління. В наступних підрозділах буде розглянуто особливості організації публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в країнах ЄС, США, Японії та деяких інших державах, а також проаналізовано можливості та напрямки використання цього досвіду для вдосконалення відповідної сфери в Україні.

Країни Європейського Союзу мають значний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Це пов'язано з тим, що європейські держави досить часто стикаються з різного роду надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру, такими як повені, землетруси, лісові пожежі, промислові аварії тощо. Відповідно, в ЄС сформувалась ефективна система публічного управління в умовах

надзвичайних ситуацій, яка базується на чіткому розподілі повноважень між різними рівнями влади, координації дій між різними відомствами та службами, а також залученні громадянського суспільства до процесу подолання наслідків надзвичайних ситуацій [172].

Однією з ключових особливостей публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в країнах ЄС є наявність спеціалізованих структур, відповідальних за координацію дій в надзвичайних ситуаціях на загальноєвропейському рівні. Зокрема, в рамках ЄС функціонує Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (Emergency Response Coordination Centre), який забезпечує цілодобовий моніторинг ситуації, обмін інформацією та координацію дій держав-членів ЄС у разі виникнення надзвичайних ситуацій [178]. Цей центр був створений у 2013 році з метою посилення спроможності ЄС швидко та ефективно реагувати на кризові ситуації як всередині Союзу, так і за його межами. Координаційний центр тісно співпрацює з національними органами цивільного захисту держав-членів ЄС, а також з іншими європейськими агентствами та міжнародними організаціями, такими як ООН та НАТО.

Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації відіграє ключову роль у забезпеченні ефективної комунікації та координації між різними акторами, залученими до подолання наслідків надзвичайних ситуацій в Європі. Зокрема, центр збирає та аналізує інформацію про розвиток надзвичайних ситуацій, надає експертну підтримку національним органам влади, координує надання міжнародної допомоги постраждалим країнам, а також забезпечує публічну комунікацію щодо перебігу надзвичайних ситуацій та заходів реагування на них. Окрім того, центр регулярно проводить навчання та тренування для персоналу служб цивільного захисту держав-членів ЄС з метою підвищення їхньої готовності до дій в умовах надзвичайних ситуацій.

Окрім Координаційного центру, в ЄС діє Механізм цивільного захисту (EU Civil Protection Mechanism), який дозволяє країнам ЄС швидко надавати допомогу одна одній у випадку масштабних надзвичайних ситуацій, коли

можливостей окремої держави недостатньо для ефективного реагування [179]. Цей механізм був запроваджений ще у 2001 році і з того часу неодноразово демонстрував свою ефективність під час подолання наслідків різноманітних катастроф, таких як землетруси в Італії та Албанії, лісові пожежі в Греції та Португалії, повені в Центральній Європі тощо. Завдяки Механізму цивільного захисту держави-члени ЄС можуть оперативно направляти в постраждалі регіони рятувальні команди, експертів, обладнання та гуманітарну допомогу.

Механізм цивільного захисту ЄС функціонує на основі принципу солідарності та взаємодопомоги між державами-членами. Коли одна з країн ЄС стикається з надзвичайною ситуацією, яка перевищує її національні можливості реагування, вона може звернутися по допомогу через Механізм цивільного захисту. Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації обробляє такі запити і координує надання допомоги з боку інших держав-членів та міжнародних організацій. Завдяки цьому механізму країни ЄС мають доступ до значно ширшого пулу ресурсів та експертизи, що дозволяє більш ефективно реагувати на масштабні надзвичайні ситуації.

Ще однією важливою особливістю публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в країнах ЄС є значна увага до профілактики та зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Зокрема, в ЄС діє Стратегія ЄС щодо зниження ризику катастроф на 2021-2030 роки (EU strategy on disaster risk reduction 2021-2030), яка передбачає комплекс заходів зі зниження вразливості громад та інфраструктури до природних та техногенних загроз, підвищення готовності до надзвичайних ситуацій, покращення раннього попередження та прогнозування ризиків тощо [181]. Ця стратегія є продовженням попередньої Стратегії ЄС щодо зниження ризику катастроф на 2015-2020 роки і враховує нові виклики, пов'язані зі зміною клімату, урбанізацією, старінням населення та іншими факторами.

В рамках реалізації Стратегії ЄС щодо зниження ризику катастроф в Євросоюзі реалізуються численні програми та проекти, спрямовані на підвищення стійкості громад до надзвичайних ситуацій. Серед них можна

відзначити European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT) – онлайн-платформу, яка акумулює інформацію та практичні інструменти щодо адаптації до змін клімату та зниження кліматичних ризиків в Європі. Ця платформа містить широкий спектр ресурсів, таких як бази даних, карти, інструменти оцінки вразливості та ризиків, приклади кращих практик адаптації тощо. Climate-ADAPT є важливим інструментом підтримки прийняття рішень у сфері кліматичної політики та управління ризиками на різних рівнях – від місцевого до загальноєвропейського.

Ще одним важливим інструментом зниження ризиків надзвичайних ситуацій в ЄС є програма супутникового моніторингу Copernicus Emergency Management Service. Ця програма використовує дані дистанційного зондування Землі для оперативного моніторингу розвитку надзвичайних ситуацій, таких як повені, лісові пожежі, землетруси, зсуви ґрунту тощо. Завдяки супутниковим знімкам високої роздільної здатності Copernicus EMS дозволяє в режимі реального часу відстежувати динаміку стихійних лих, оцінювати завдані ними збитки, а також планувати заходи з ліквідації наслідків та відновлення постраждалих територій. Важливо відзначити, що послуги Copernicus EMS доступні на безоплатній основі для всіх країн світу, що робить цю програму важливим інструментом міжнародної співпраці у сфері зниження ризиків катастроф.

Окрім загальноєвропейського рівня, кожна держава-член ЄС має власну національну систему публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, яка відповідає специфіці локальних ризиків та викликів. Наприклад, в Нідерландах, які регулярно потерпають від повеней, побудовано розгалужену систему дамб та інших гідротехнічних споруд, а також налагоджено ефективну систему прогнозування та попередження повеней. Управління водними ресурсами та захистом від повеней в Нідерландах здійснює спеціальне відомство – Rijkswaterstaat, яке тісно співпрацює з регіональною та місцевою владою, а також з громадянським суспільством. Завдяки цілеспрямованій політиці управління ризиками повеней Нідерландам вдалося

значно знизити вразливість країни до цього типу надзвичайних ситуацій та мінімізувати їхні негативні наслідки для економіки та суспільства.

В Італії, яка знаходиться в зоні підвищеної сейсмічної активності, особлива увага приділяється сейсмічному будівництву та навчанню населення правилам поведінки під час землетрусів. Зокрема, в країні діють суворі будівельні норми, які висувають підвищені вимоги до сейсмостійкості будівель та споруд. Окрім того, Департамент цивільного захисту Італії регулярно проводить інформаційні кампанії та навчання для підвищення обізнаності громадян щодо сейсмічних ризиків та правил безпечної поведінки під час землетрусів. Завдяки цим зусиллям вдалося значно знизити кількість жертв та матеріальних збитків від сейсмічних катастроф в Італії порівняно з минулими десятиліттями.

В Греції та Іспанії, які часто страждають від лісових пожеж, зроблено акцент на попередженні пожеж, моніторингу лісів та розвитку протипожежної інфраструктури. Зокрема, в цих країнах впроваджено сучасні системи раннього виявлення лісових пожеж, які використовують дані супутникового моніторингу, безпілотні літальні апарати та наземні датчики для оперативного виявлення осередків загоряння. Окрім того, в Греції та Іспанії активно розвивається мережа протипожежних служб та добровольчих формувань, які забезпечують швидке реагування на лісові пожежі та їх ефективне гасіння. Важливу роль у попередженні лісових пожеж відіграє також просвітницька робота з місцевим населенням та туристами щодо правил пожежної безпеки в лісових масивах.

Сполучені Штати Америки мають одну з найбільш розвинених та ефективних систем публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій у світі. Це зумовлено низкою факторів, таких як значна територія країни, що охоплює різні кліматичні зони та ландшафти, висока густота населення в містах, розвинена промислова та транспортна інфраструктура, а також регулярні стихійні лиха, зокрема урагани, торнадо, повені, лісові пожежі та землетруси [184]. Відповідно, система публічного управління в умовах

надзвичайних ситуацій в США має враховувати ці особливості та забезпечувати ефективне реагування на різні типи загроз.

Ключовим елементом системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в США є Федеральне агентство з управління надзвичайними ситуаціями (Federal Emergency Management Agency, FEMA). Ця установа була створена у 1979 році з метою координації дій федерального уряду щодо підготовки до надзвичайних ситуацій, реагування на них та відновлення після них [183]. FEMA підпорядковується Департаменту внутрішньої безпеки США і тісно співпрацює з іншими федеральними відомствами, а також з органами влади штатів та місцевими громадами.

Діяльність FEMA охоплює широкий спектр функцій, пов'язаних з управлінням надзвичайними ситуаціями. Зокрема, агентство розробляє та імплементує національні плани реагування на різні типи надзвичайних ситуацій, такі як Національний план реагування (National Response Framework) та Національний план відновлення після катастроф (National Disaster Recovery Framework). Ці документи визначають ролі та обов'язки різних акторів в системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, а також встановлюють процедури координації та комунікації між ними.

Окрім планування, FEMA відповідає за організацію та проведення навчань і тренувань для персоналу служб екстреного реагування на різних рівнях. Агентство підтримує мережу навчальних центрів по всій країні, де фахівці з управління надзвичайними ситуаціями можуть отримати необхідні знання та навички. Також FEMA регулярно проводить масштабні навчання, в яких беруть участь представники різних відомств та організацій, що дозволяє відпрацьовувати взаємодію та координацію в умовах реальних надзвичайних ситуацій [208].

Важливим аспектом діяльності FEMA є управління ресурсами, необхідними для ефективного реагування на надзвичайні ситуації. Агентство підтримує стратегічні запаси обладнання, медикаментів, продовольства та інших необхідних ресурсів, які можуть бути оперативно доставлені в регіони,

що постраждали від стихійних лих або інших катастроф. Окрім того, FEMA управляє фондом допомоги при катастрофах (Disaster Relief Fund), з якого виділяються кошти на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій та допомогу постраждалому населенню.

Специфічною рисою системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в США є активне залучення недержавних акторів, зокрема волонтерських та благодійних організацій. Найбільш відомою з таких організацій є Американський Червоний Хрест, який надає широкий спектр послуг в умовах надзвичайних ситуацій, таких як тимчасове житло, харчування, медична допомога, психологічна підтримка тощо. Червоний Хрест має розгалужену мережу відділень по всій країні та тісно співпрацює з державними органами в питаннях підготовки до надзвичайних ситуацій та реагування на них [166].

Ще однією важливою особливістю американської системи управління в умовах надзвичайних ситуацій є використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Зокрема, FEMA активно використовує соціальні мережі, такі як Twitter та Facebook, для поширення актуальної інформації про розвиток надзвичайних ситуацій, оповіщення населення та координації зусиль з ліквідації наслідків. Окрім того, агентство підтримує спеціальні мобільні додатки, які дозволяють громадянам отримувати попередження про небезпечні погодні явища, повідомляти про надзвичайні ситуації та отримувати інструкції щодо безпечної поведінки.

Система публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в США постійно розвивається та вдосконалюється з урахуванням нових викликів та загроз. Зокрема, значна увага приділяється питанням адаптації до змін клімату та зростання частоти й інтенсивності екстремальних погодних явищ. В рамках Національної кліматичної адаптаційної стратегії (National Climate Adaptation Strategy) FEMA співпрацює з іншими федеральними агентствами, штатами та місцевими громадами над розробкою та імплементацією заходів зі зниження ризиків, пов'язаних зі зміною клімату, таких як підвищення стійкості

інфраструктури, вдосконалення систем раннього попередження, картування зон ризику тощо [185].

Окрім загроз, пов'язаних зі зміною клімату, система публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в США стикається з низкою інших викликів. Зокрема, значну стурбованість викликають ризики, пов'язані з тероризмом та іншими видами антропогенних загроз. Для протидії цим загрозам FEMA тісно співпрацює з правоохоронними органами, розвідувальними службами та іншими відомствами в рамках Національної системи боротьби з тероризмом (National Counterterrorism System). Ця співпраця включає обмін інформацією, спільне планування та проведення навчань, а також координацію дій в умовах реальних терористичних атак.

Важливим напрямком розвитку системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в США є також інтеграція зусиль на різних рівнях влади та посилення співпраці між державними органами, приватним сектором та громадянським суспільством. З цією метою FEMA ініціювала низку програм та проєктів, спрямованих на розбудову потенціалу місцевих громад у сфері управління ризиками та реагування на надзвичайні ситуації. Прикладами таких ініціатив є програма «Готові громади» (Ready Communities), яка надає ресурси та технічну підтримку для розробки місцевих планів реагування на надзвичайні ситуації, а також програма партнерства з приватним сектором (Private Sector Partnership Program), яка заохочує бізнес до активної участі в заходах із забезпечення стійкості та готовності до надзвичайних ситуацій.

Підсумовуючи, можна зазначити, що система публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в США є однією з найбільш розвинених та ефективних у світі. Вона базується на чіткому розподілі повноважень та обов'язків між різними рівнями влади, активному залученні недержавних акторів, використанні сучасних технологій та інтеграції зусиль різних секторів суспільства. Водночас, американська система управління надзвичайними ситуаціями стикається з низкою викликів, пов'язаних зі зміною клімату,

тероризмом та іншими загрозами, що вимагає постійної адаптації та вдосконалення підходів до управління ризиками та забезпечення стійкості.

Японія є однією з країн світу, яка найбільш часто стикається з різноманітними надзвичайними ситуаціями природного характеру, такими як землетруси, цунамі, тайфуни, виверження вулканів тощо. Це зумовлено особливостями географічного розташування та геологічної будови Японського архіпелагу, який знаходиться в зоні високої сейсмічної та вулканічної активності. Зокрема, на території Японії відбувається близько 20% усіх землетрусів у світі магнітудою 6 балів і вище [219]. Окрім того, країна регулярно потерпає від потужних тропічних циклонів (тайфунів), які супроводжуються сильними вітрами, зливами та штормовими хвилями.

З огляду на ці природні загрози, в Японії сформувалася унікальна система публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, яка спрямована на забезпечення максимальної готовності та стійкості суспільства до стихійних лих. Ця система базується на принципах децентралізації, активного залучення громадськості та використання передових технологій для моніторингу, раннього попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Центральним органом у системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Японії є Центральна рада з управління ліквідацією наслідків катастроф (Central Disaster Management Council), яка очолюється прем'єр-міністром країни. До складу ради входять представники ключових міністерств та відомств, а також експерти з питань управління надзвичайними ситуаціями. Рада відповідає за розробку та імплементацію Базового плану управління ліквідацією наслідків катастроф (Basic Disaster Management Plan), який визначає загальнонаціональні стратегії та заходи щодо запобігання, готовності, реагування та відновлення після надзвичайних ситуацій [231].

На відміну від багатьох інших країн, де управління надзвичайними ситуаціями здійснюється централізовано, в Японії значна частина повноважень та ресурсів у цій сфері делегована місцевим органам влади –

префектурам та муніципалітетам. Кожна префектура та муніципалітет мають власні плани управління надзвичайними ситуаціями, які розробляються з урахуванням місцевих ризиків та особливостей. Місцева влада відповідає за організацію та проведення навчань з цивільної оборони, створення та підтримку систем раннього попередження, евакуацію населення, надання екстреної допомоги постраждалим тощо [229].

Особливу роль у системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Японії відіграють так звані «професійні пожежні команди» (*shobō dan*). На відміну від звичайних пожежних служб, які займаються гасінням пожеж та порятунком людей, професійні пожежні команди є спеціалізованими підрозділами, які проходять поглиблену підготовку з реагування на різні типи надзвичайних ситуацій, такі як землетруси, повені, зсуви ґрунту, промислові аварії тощо. Ці команди оснащені спеціальною технікою та обладнанням і можуть оперативно розгортати польові штаби, проводити пошуково-рятувальні операції в зонах лиха, надавати медичну допомогу постраждалим та здійснювати інші невідкладні заходи [211].

Ще однією унікальною особливістю японської системи управління в умовах надзвичайних ситуацій є активне залучення волонтерських організацій та місцевих громад. По всій країні діють численні волонтерські групи, які надають допомогу професійним рятувальникам під час ліквідації наслідків стихійних лих. Зокрема, широко відомою є діяльність волонтерської організації «Сакура», яка надає послуги з пошуку зниклих безвісти, розчищення завалів, ремонту та відновлення інфраструктури в постраждалих районах. Завдяки ефективній співпраці державних органів з волонтерськими організаціями Японія демонструє високий рівень соціальної згуртованості та стійкості в умовах криз.

Окрім залучення волонтерів, японська система управління надзвичайними ситуаціями приділяє значну увагу навчанню та підготовці населення до дій в умовах стихійних лих. В країні регулярно проводяться загальнонаціональні навчання з цивільної оборони, під час яких

відпрацьовуються навички евакуації, надання першої допомоги, користування засобами індивідуального захисту тощо. Школярі та студенти проходять обов'язкові курси з безпеки життєдіяльності та поведінки в екстремальних ситуаціях. Для населення діють спеціальні навчальні центри, де можна отримати практичні навички виживання в умовах різних видів надзвичайних ситуацій.

Щодо забезпечення інформування та оповіщення населення про загрози надзвичайних ситуацій в Японії діє розгалужена загальнонаціональна система, яка охоплює різні канали комунікації. Основним елементом цієї системи є мережа гучномовців, встановлених у громадських місцях, таких як вулиці, парки, вокзали, торгівельні центри тощо. У разі виникнення загрози через ці гучномовці передаються попереджувальні повідомлення та інструкції щодо безпечної поведінки. Окрім того, інформація про надзвичайні ситуації поширюється через засоби масової інформації (телебачення, радіо, інтернет-ресурси), а також через спеціальні мобільні додатки, які дозволяють отримувати сповіщення безпосередньо на смартфони користувачів.

Значну роль у системі інформування та оповіщення населення відіграє Японське метеорологічне агентство (Japan Meteorological Agency), яке здійснює моніторинг та прогнозування небезпечних природних явищ, таких як тайфуни, зливи, снігопади тощо. Агентство використовує передові технології збору та аналізу метеорологічних даних, у тому числі метеорологічні супутники, радари, автоматичні метеостанції та інші засоби. На основі отриманих даних агентство складає прогнози та попередження про небезпечні явища погоди, які оперативно доводяться до відома органів влади та населення через різні канали комунікації.

Значних зусиль Японія докладає також для підвищення сейсмостійкості будівель та інфраструктури. Після руйнівних землетрусів в Кобе в 1995 році та Східній Японії в 2011 році в країні були суттєво посилені будівельні норми та стандарти. Нові будівлі та споруди зводяться з використанням спеціальних сейсмостійких матеріалів та конструкцій, здатних витримувати потужні

поштовхи. Для існуючих будівель, особливо в густонаселених містах, реалізуються масштабні програми сейсмічної модернізації, які передбачають встановлення додаткових елементів жорсткості, підсилення фундаментів, заміну застарілих комунікацій тощо.

Окремої уваги заслуговують зусилля Японії щодо мінімізації ризиків та наслідків аварій на атомних електростанціях, які становлять значну потенційну загрозу для населення та довкілля. Після аварії на АЕС Фукусіма-1 в 2011 році, спричиненої потужним землетрусом та цунамі, в Японії були запроваджені додаткові заходи безпеки на атомних об'єктах. Зокрема, було підвищено вимоги до сейсмостійкості та цунамі-захищеності АЕС, встановлено додаткові системи аварійного енергопостачання та охолодження реакторів, посилено процедури евакуації населення із зон ураження тощо. Окрім того, в країні реалізується політика поступового скорочення частки атомної енергетики в енергобалансі та переходу на безпечніші види палива.

Окрім розглянутих вище прикладів організації публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в країнах ЄС, США та Японії, значний інтерес становить також досвід інших держав світу, які часто стикаються з різноманітними викликами природного та техногенного характеру. Одним з таких прикладів є Австралія – країна, яка регулярно потерпає від масштабних лісових пожеж, посух, повеней та інших стихійних лих. Австралійська система управління в надзвичайних ситуаціях базується на принципах так званого «всеохоплюючого підходу» (comprehensive approach), який передбачає тісну співпрацю та координацію дій між різними рівнями влади, відомствами, приватним сектором та громадянським суспільством на всіх етапах надзвичайного циклу – від профілактики та готовності до реагування та відновлення [226].

Ключову роль в австралійській системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій відіграє Австралійське агентство з управління надзвичайними ситуаціями (Emergency Management Australia), яке входить до складу міністерства внутрішніх справ. Це агентство відповідає за розробку та

імплементацию національної політики та стратегій у сфері управління ризиками катастроф, координацію дій між різними юрисдикціями та відомствами, надання ресурсної та експертної підтримки місцевим громадам та організаціям. Зокрема, агентство розробляє та підтримує Австралійську міжвідомчу систему управління надзвичайними ситуаціями (Australian Inter-Service Incident Management System), яка забезпечує єдині стандарти та протоколи дій для всіх залучених сторін під час реагування на надзвичайні ситуації [208].

Особливістю австралійської системи управління надзвичайними ситуаціями є значна увага до питань готовності та стійкості місцевих громад. По всій країні діють численні програми з розбудови потенціалу громад щодо управління ризиками та реагування на кризові події. Наприклад, програма «Готові громади» (Ready Communities) надає ресурси та навчання для лідерів місцевих громад, волонтерів та пересічних громадян щодо підготовки до надзвичайних ситуацій, розробки та імплементції місцевих планів дій. Інша ініціатива – «Партнерство задля стійких громад» (Resilient Communities Partnership) – сприяє обміну знаннями та досвідом між громадами, науковцями та практиками з метою розробки інноваційних рішень для зменшення ризиків та підвищення стійкості на місцевому рівні.

Канада є ще однією країною, яка має значний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, зумовлених як природними, так і техногенними факторами. Канадська система управління надзвичайними ситуаціями ґрунтується на принципах субсидіарності та розподіленої відповідальності між федеральним, провінційним та місцевим рівнями влади. На федеральному рівні діє Урядовий операційний центр (Government Operations Centre), який забезпечує міжвідомчу координацію та підтримку під час масштабних надзвичайних ситуацій, що зачіпають національні інтереси. У кожній провінції та території Канади існують власні агенції з управління надзвичайними ситуаціями, які відповідають за розробку планів та процедур, організацію навчань, координацію дій під час надзвичайних ситуацій на

своєму рівні [208].

Важливим елементом канадської системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є залучення приватного сектору та критичної інфраструктури. Зокрема, в країні діє Програма партнерства з критичною інфраструктурою (Critical Infrastructure Partnership Program), яка об'єднує представників уряду, приватного сектору та операторів критичної інфраструктури з метою обміну інформацією, оцінювання ризиків та планування спільних дій щодо захисту критичних активів та систем. Ця програма охоплює десять ключових секторів, таких як енергетика, транспорт, телекомунікації, охорона здоров'я, водопостачання тощо, і дозволяє розвивати державно-приватне партнерство у сфері безпеки та стійкості.

Ізраїль також має унікальний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що зумовлено специфічними безпековими викликами, з якими стикається ця країна. Окрім загроз природного характеру, таких як посухи, повені та землетруси, Ізраїль регулярно потерпає від ракетних обстрілів та терористичних атак з боку ворожих угруповань. Відповідно, ізраїльська система управління в надзвичайних ситуаціях орієнтована в першу чергу на захист цивільного населення та забезпечення неперервності функціонування держави в умовах кризових подій.

Центральним елементом системи цивільного захисту Ізраїлю є Командування тилу Збройних сил (Home Front Command), яке відповідає за захист цивільного населення від різного роду надзвичайних ситуацій. Це командування має розгалужену структуру підрозділів, розташованих по всій країні, і тісно співпрацює з іншими службами безпеки та порятунку, такими як поліція, пожежна охорона, медична служба тощо. Командування тилу здійснює широкий спектр заходів із забезпечення готовності та реагування на надзвичайні ситуації – від розробки планів евакуації та облаштування бомбосховищ до проведення навчань та тренувань для цивільного населення [170].

Особливістю ізраїльської системи цивільного захисту є активне

залучення громадських організацій та волонтерських рухів. Зокрема, в країні діє організація «Іхуд Хацала» (United Hatzalah), яка об'єднує понад 6000 волонтерів-парамедиків, котрі надають екстрену медичну допомогу по всьому Ізраїлю. Ці волонтери оснащені мотоциклами та спеціальним обладнанням і здатні прибути на місце події протягом лічених хвилин після отримання виклику. Завдяки ефективній співпраці волонтерських організацій з державними службами Ізраїль демонструє високий рівень стійкості та оперативності реагування на кризові події.

Підбиваючи підсумки огляду досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в різних країнах світу, можна зазначити, що попри певні відмінності в організаційних моделях та підходах, викликаних специфікою місцевих умов та викликів, існують і певні спільні риси, які характеризують ефективні системи управління в цій сфері. До таких спільних рис можна віднести чіткий розподіл повноважень та координацію дій між різними рівнями та секторами, активне залучення громадськості та приватних структур, використання сучасних технологій та інструментів управління ризиками, а також постійне вдосконалення та адаптацію систем до нових викликів. Вивчення та творче осмислення цього різноманітного досвіду може стати корисним для розвитку вітчизняної системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Розглянутий вище досвід організації публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в різних країнах світу може стати цінним джерелом ідей та практик для вдосконалення вітчизняної системи управління в цій сфері. Безумовно, пряме копіювання або механічне перенесення зарубіжних моделей на український ґрунт навряд чи буде ефективним з огляду на специфіку місцевих умов, ресурсів та викликів. Натомість, доцільним є творче осмислення та адаптація окремих елементів та підходів, які довели свою результативність в інших країнах і можуть бути корисними для розвитку вітчизняної системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Одним з ключових напрямків, де зарубіжний досвід може бути особливо

цінним для України, є розбудова ефективної системи міжвідомчої координації та співпраці в сфері управління надзвичайними ситуаціями. Як свідчить практика багатьох країн, зокрема США, Канади, Австралії, чітке визначення та розподіл повноважень між різними рівнями та гілками влади, створення дієвих координаційних механізмів та платформ для обміну інформацією є критично важливими для забезпечення узгодженості та синергії дій в умовах криз [227]. В Україні, попри певний прогрес у цьому напрямку, все ще існують проблеми дублювання функцій, відомчої роз'єднаності та недостатньої координації між різними органами та службами, відповідальними за управління надзвичайними ситуаціями. Відповідно, вивчення та адаптація зарубіжного досвіду щодо створення інтегрованих систем управління надзвичайними ситуаціями, запровадження єдиних стандартів та протоколів дій, розвитку міжвідомчих координаційних центрів та механізмів може суттєво сприяти підвищенню ефективності вітчизняної системи публічного управління в цій сфері.

Іншим перспективним напрямком використання зарубіжного досвіду є розвиток механізмів залучення громадськості та приватного сектору до управління ризиками та реагування на надзвичайні ситуації. Як демонструють приклади Японії, Ізраїлю, Канади та інших країн, активна участь волонтерських організацій, місцевих громад та бізнес-структур у заходах із забезпечення готовності та стійкості до надзвичайних ситуацій дозволяє суттєво розширити ресурсну базу, покращити обізнаність та підготовленість населення, а також підвищити оперативність та адресність допомоги постраждалим. В Україні наразі спостерігається певне відставання у розвитку механізмів партнерства та співпраці між державою та недержавними акторами в сфері управління надзвичайними ситуаціями. Відповідно, запозичення кращих зарубіжних практик щодо стимулювання волонтерського руху, розбудови потенціалу місцевих громад, створення платформ для державно-приватного партнерства у сфері безпеки та стійкості може відкрити нові можливості для вдосконалення вітчизняної системи публічного управління в

умовах надзвичайних ситуацій.

Ще одним важливим аспектом, де зарубіжний досвід може бути корисним для України, є впровадження сучасних технологій та інструментів управління ризиками надзвичайних ситуацій. Як свідчить практика провідних країн світу, використання передових інформаційно-комунікаційних систем, технологій моделювання та прогнозування, геоінформаційних систем, великих даних тощо дозволяє суттєво підвищити якість оцінювання ризиків, прийняття рішень та планування заходів реагування на надзвичайні ситуації [30]. В Україні, попри певні зусилля з модернізації технологічної складової системи управління надзвичайними ситуаціями, все ще існує значний потенціал для подальшого вдосконалення в цьому напрямку. Зокрема, вивчення та адаптація зарубіжного досвіду щодо створення інтегрованих інформаційних систем управління надзвичайними ситуаціями, використання сучасних засобів моніторингу та раннього попередження, впровадження інноваційних методів моделювання та прогнозування ризиків може суттєво сприяти підвищенню технологічної готовності та спроможності вітчизняної системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Нарешті, важливим напрямком використання зарубіжного досвіду є вдосконалення механізмів підготовки та підвищення кваліфікації персоналу служб цивільного захисту та управління в надзвичайних ситуаціях. Як демонструє практика багатьох країн, зокрема США, Японії, Ізраїлю, наявність високопрофесійних та вмотивованих кадрів є одним з ключових факторів забезпечення ефективності та стійкості системи управління в умовах криз. В Україні, попри певні здобутки у розвитку системи професійної освіти та підготовки фахівців у сфері цивільної безпеки, все ще існують проблеми недостатньої практичної спрямованості навчання, обмеженого доступу до передових знань та технологій, низької мотивації персоналу тощо. Відповідно, творче запозичення зарубіжного досвіду щодо модернізації системи підготовки кадрів для служб цивільного захисту, впровадження інноваційних форм та методів навчання, налагодження міжнародного співробітництва та

обміну досвідом у цій сфері може стати важливим чинником підвищення професіоналізму та компетентності персоналу вітчизняної системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Водночас, слід розуміти, що використання зарубіжного досвіду в сфері публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій не може бути панацеєю і вимагає критичного осмислення та адаптації до українських реалій. Зокрема, важливо враховувати відмінності у масштабах та характері ризиків, наявних ресурсах та можливостях, особливостях інституційного середовища та культурних традиціях між Україною та іншими країнами. Окрім того, процес запозичення та впровадження зарубіжного досвіду має базуватися на ґрунтовному аналізі поточного стану та проблем вітчизняної системи управління надзвичайними ситуаціями, узгоджуватися з національними пріоритетами та стратегіями розвитку, а також враховувати інтереси та потреби різних стейкхолдерів.

Ефективне використання зарубіжного досвіду також вимагає налагодження тісної співпраці з міжнародними партнерами та організаціями, які мають значний досвід та експертизу в сфері управління надзвичайними ситуаціями. Зокрема, для України важливо активізувати співпрацю з такими структурами, як Офіс ООН зі зниження ризику катастроф (UNDRR), Механізм цивільного захисту ЄС (UCPM), Євроатлантичний центр координації реагування на катастрофи (EADRCC) та інші. Участь у спільних проектах, навчаннях та обмінах досвідом з цими організаціями може суттєво сприяти розвитку вітчизняного потенціалу в сфері управління надзвичайними ситуаціями та приведення його у відповідність до кращих світових практик.

Окремої уваги заслуговує питання фінансування заходів з модернізації та розвитку системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні на основі зарубіжного досвіду. Очевидно, що впровадження сучасних технологій, розбудова інфраструктури та розширення ресурсної бази служб цивільного захисту вимагають значних капіталовкладень. В умовах обмежених можливостей державного бюджету України залучення донорської

допомоги та використання інструментів міжнародного фінансового співробітництва можуть відіграти важливу роль у реалізації відповідних проектів та ініціатив. Зокрема, варто розглянути можливості використання таких механізмів, як Інструмент співробітництва з питань ядерної безпеки (Instrument for Nuclear Safety Cooperation), Фонд солідарності Європейського Союзу (European Union Solidarity Fund), двосторонні угоди про співпрацю у сфері цивільного захисту тощо.

Підсумовуючи, слід зазначити, що вивчення та адаптація зарубіжного досвіду організації публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій може стати потужним чинником підвищення ефективності та стійкості вітчизняної системи управління в цій сфері (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Напрямки використання зарубіжного досвіду для вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні

Напрямок	Зарубіжний досвід	Можливості застосування в Україні	Очікуваний ефект
Міжвідомча координація	Інтегровані системи управління ЦЗ (США)	Створення єдиної міжвідомчої платформи для управління НС	Підвищення оперативності та узгодженості дій
	Єдині стандарти та протоколи (ЄС)	Розробка та впровадження уніфікованих протоколів взаємодії	Зменшення дублювання функцій та конфліктів
	Координаційні центри (Японія)	Модернізація наявних ситуаційних центрів	Покращення інформаційного забезпечення
Залучення недержавних акторів	Волонтерські програми (Японія, Ізраїль)	Формалізація співпраці з волонтерськими організаціями	Розширення ресурсної бази
	Розбудова потенціалу громад (Австралія)	Програми з підвищення спроможності місцевих громад у сфері ЦЗ	Підвищення стійкості на місцевому рівні
	Державно-приватне партнерство (Канада)	Залучення бізнесу до забезпечення критичної інфраструктури	Диверсифікація джерел ресурсів

Продовження таблиці 2.4

Напрямок	Зарубіжний досвід	Можливості застосування в Україні	Очікуваний ефект
Технології управління ризиками	Системи раннього попередження (ЄС)	Впровадження сучасних технологій моніторингу та прогнозування	Зниження вразливості до загроз
	Геоінформаційні системи (США)	Розвиток ГІС-технологій для картування ризиків	Покращення планування та зонування
	Моделювання катастроф (Японія)	Використання сучасних методів моделювання	Підвищення якості планування
Підготовка кадрів	Спеціалізовані навчальні центри (США)	Модернізація системи підготовки фахівців	Підвищення кваліфікації персоналу
	Міжнародні тренінги (ЄС)	Участь у спільних програмах і навчаннях	Обмін досвідом та кращими практиками
	Масові навчання населення (Японія)	Розвиток програм підготовки населення	Підвищення рівня готовності громадян
Фінансування	Спеціальні фонди (США)	Створення цільових фондів для ліквідації наслідків НС	Забезпечення фінансової стійкості
	Міжнародні фінансові інструменти (ЄС)	Залучення донорської допомоги та кредитів	Розширення фінансових можливостей
	Страхові механізми (Японія)	Розвиток систем страхування катастрофічних ризиків	Розподіл фінансового тягара

Ключовими напрямками використання зарубіжного досвіду є розбудова ефективних механізмів міжвідомчої координації, залучення недержавних акторів, впровадження сучасних технологій управління ризиками, вдосконалення системи підготовки кадрів. Водночас, процес запозичення та адаптації зарубіжних практик має базуватися на ретельному аналізі та врахуванні місцевих умов та потреб, а також передбачати налагодження тісної співпраці з міжнародними партнерами та організаціями.

Висновки до другого розділу

1. Проведена оцінка ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні демонструє, що наразі відсутня єдина комплексна методика оцінювання, яка б враховувала багатоаспектний характер антикризового управління. Розроблені критерії комплексної оцінки охоплюють три ключові етапи циклу антикризового управління: прогнозування та попередження ризиків, безпосереднє реагування на надзвичайну ситуацію, ліквідацію наслідків та відновлення. Аналіз розкриває як позитивні, так і проблемні аспекти функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. До сильних сторін належать: здатність швидко мобілізувати сили та засоби, оперативно розгорнути аварійно-рятувальні роботи, забезпечити базові потреби постраждалого населення. Водночас серед проблемних аспектів виявлено: недосконалість стратегічного планування, нерозвиненість культури безпеки у суспільстві, обмеженість фінансових ресурсів, слабкість міжвідомчої координації, недоліки у довгостроковому плануванні відновлювальних заходів та брак організаційної гнучкості в умовах нестандартних загроз.

2. Визначено, що нормативно-правове забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні являє собою складну та багаторівневу систему правових актів різної юридичної сили, що охоплює Конституцію України, закони України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, накази центральних органів виконавчої влади, рішення місцевих органів влади, локальні акти суб'єктів господарювання, а також міжнародні договори України. Фундаментальне значення мають конституційні положення про пріоритетність безпеки людини, захист життя громадян, забезпечення екологічної безпеки; розподіл повноважень між гілками влади в умовах надзвичайних ситуацій; можливі обмеження прав і свобод в умовах надзвичайного стану. Базовим законодавчим актом виступає Кодекс цивільного захисту України, який визначає принципи, завдання та структуру

єдиної державної системи цивільного захисту. Виявлено, що попри наявність розгалуженої нормативно-правової бази, існує потреба в її подальшій систематизації, усуненні суперечностей і прогалин, а також приведенні у відповідність до міжнародних стандартів у сфері цивільного захисту.

3. Встановлено, що міжнародні договори України у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій створюють важливі правові засади для співробітництва з іншими державами та організаціями. Ці договори охоплюють питання обміну інформацією про загрози, повідомлення про виникнення та розвиток надзвичайних ситуацій, надання взаємної допомоги, проведення спільних навчань, розробки та реалізації спільних проектів, обміну досвідом та кращими практиками. Серед ключових міжнародних договорів – двосторонні угоди з сусідніми країнами про співробітництво та взаємну допомогу у галузі попередження катастроф, Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій, Протокол про стратегічну екологічну оцінку, угоди про наукове і технологічне співробітництво. Участь України у програмах ЄС у сфері цивільного захисту дозволяє не лише отримувати допомогу у випадку надзвичайних ситуацій, але й переймати передовий європейський досвід, впроваджувати сучасні стандарти та технології, розвивати професійні компетентності фахівців.

4. Аналіз зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій показав, що в країнах Європейського Союзу функціонує централізована система координації на загальноєвропейському рівні через Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації та Механізм цивільного захисту ЄС, що забезпечує обмін інформацією, моніторинг, прогнозування, надання технічної та фінансової допомоги. Значну увагу приділяють профілактиці та зниженню ризиків у рамках Стратегії ЄС щодо зниження ризику катастроф. У США створена розгалужена система на чолі з Федеральним агентством з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA), що координує дії федерального уряду, розробляє плани реагування, проводить навчання, управляє ресурсами, активно використовує сучасні

технології та залучає волонтерські організації. Особливістю японської моделі є децентралізація управління, делегування значної частини повноважень місцевим органам влади, активне залучення волонтерських організацій та підготовка населення до дій в екстремальних умовах, постійне вдосконалення системи оповіщення та моніторингу, підвищення сейсмостійкості будівель та інфраструктури.

5. Виявлено спільні риси ефективних зарубіжних систем публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій: чіткий розподіл повноважень між різними рівнями влади, налагоджена міжвідомча координація, активне залучення громадськості та приватного сектору, акцент на запобіганні та мінімізації ризиків, а не лише на реагуванні, широке використання сучасних технологій моніторингу, прогнозування та раннього попередження, інтеграція управління надзвичайними ситуаціями в загальну систему національної безпеки, регулярне проведення навчань і тренувань, розвинена система підготовки фахівців, фінансова забезпеченість відповідних служб та програм. Водночас кожна країна розвиває власні підходи з урахуванням специфічних природно-географічних, соціально-економічних, історико-культурних особливостей та характеру найбільш імовірних загроз – від сейсмічної активності в Японії до ураганів у США та лісових пожеж в країнах Південної Європи.

6. Обґрунтовано ключові напрями використання зарубіжного досвіду для вдосконалення системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні: розбудова ефективної системи міжвідомчої координації та співпраці, розвиток механізмів залучення громадськості та приватного сектору, впровадження сучасних технологій та інструментів управління ризиками, вдосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу. При цьому процес запозичення та адаптації зарубіжних практик має враховувати специфіку України – обмеженість ресурсів, особливості інституційного середовища, поточні виклики національній безпеці, зокрема в умовах військової агресії. Перспективними напрямами міжнародного

співробітництва є активізація участі України в програмах ЄС, ООН та НАТО у сфері цивільного захисту, залучення міжнародної технічної допомоги для модернізації системи цивільного захисту, розвиток спільних транскордонних програм з управління ризиками надзвичайних ситуацій, імплементація міжнародних стандартів у національну практику.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

3.1. Стратегічні напрями вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Ефективне функціонування системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є одним із ключових факторів забезпечення національної безпеки, стабільності суспільного розвитку та захисту життя і здоров'я громадян. Комплексний аналіз сучасного стану публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні, проведений у попередніх розділах дисертаційного дослідження, виявив низку проблем та викликів, які потребують системного вирішення.

Особливої актуальності питання вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій набувають для України в контексті безпрецедентних викликів, з якими стикнулася держава протягом останніх років. Від пандемії COVID-19 до повномасштабної військової агресії РФ, яка супроводжується численними атаками на цивільну інфраструктуру, руйнуванням систем життєзабезпечення та виникненням техногенних катастроф. Ці виклики виявили як сильні сторони національної системи цивільного захисту, зокрема здатність до швидкої мобілізації ресурсів та самоорганізації суспільства, так і її слабкі місця – недостатню координацію між різними суб'єктами управління, обмеженість ресурсного забезпечення, недосконалість правового регулювання тощо [71].

В основу розробки стратегічних напрямів удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій покладено принцип системності, який передбачає врахування всіх аспектів функціонування системи управління. Ключовими принципами також є адаптивність, що означає здатність системи гнучко реагувати на зміни зовнішнього середовища та

пристосовуватися до нових викликів, та проактивність, яка орієнтує систему на випереджальне виявлення та нейтралізацію потенційних загроз.

Окрім загальних проблем, пов'язаних із трансформацією системи публічного управління, важливо враховувати також специфічні аспекти функціонування державних інституцій під час надзвичайних ситуацій. Ці аспекти потребують поглибленого аналізу та спеціальних підходів до їх оптимізації. Проблематика надзвичайних ситуацій характеризується нелінійністю процесів, непередбачуваністю подій та обмеженим часом на прийняття рішень, що суттєво відрізняє її від умов стабільного функціонування системи державного управління [55].

Вивчення міжнародного досвіду свідчить, що традиційні механізми управління часто виявляються неефективними в умовах надзвичайних ситуацій через свою інерційність, надмірну централізацію та відсутність оперативної гнучкості. Натомість, сучасні підходи до організації управлінських процесів у кризових умовах базуються на принципах мультиагентності, розподіленого прийняття рішень та динамічної координації дій [195].

Важливим аспектом розробки стратегічних напрямів удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є також урахування технологічних, соціальних та екологічних трендів, які формують нові виклики та можливості. Цифрова трансформація, розвиток мережевих спільнот, зміна клімату та глобалізація процесів поширення ризиків – усі ці фактори потребують інноваційних управлінських рішень, спрямованих на підвищення адаптивності та стійкості системи публічного управління [174].

Україна, як держава, що перебуває в процесі трансформації багатьох управлінських систем, має унікальну можливість імплементувати найбільш сучасні підходи та практики у сфері управління надзвичайними ситуаціями, уникаючи типових помилок інших країн та використовуючи переваги «пізнього старту». Цей потенціал може бути реалізований через комплексне реформування всіх складових системи управління з урахуванням кращих

світових практик та унікальних національних особливостей.

На основі аналізу наукових досліджень, кращих міжнародних практик та сучасних тенденцій розвитку систем управління в умовах надзвичайних ситуацій, а також з урахуванням специфіки українського контексту, нами визначено чотири ключові стратегічні напрями вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій (рис. 3.1):

- 1) інтеграція системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в систему національної безпеки;
- 2) впровадження ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні;
- 3) розвиток державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту;
- 4) використання інноваційних технологій у системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Розглянемо їх докладніше.

Інтеграція системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в систему національної безпеки. Сучасні загрози національній безпеці України мають комплексний характер і потребують узгоджених дій усіх суб'єктів забезпечення безпеки. Теоретичне обґрунтування необхідності інтеграції базується на розумінні взаємозалежності різних видів безпеки – військової, економічної, екологічної, техногенної тощо. Надзвичайні ситуації техногенного, природного та соціального характеру можуть бути як наслідком реалізації військових загроз, так і самостійним фактором дестабілізації національної безпеки.

Досвід розвинених країн світу, зокрема держав-членів НАТО та ЄС, свідчить про тенденцію до інтеграції систем цивільного захисту та кризового менеджменту в загальну архітектуру національної безпеки. Наприклад, Концепція цивільного планування в НАТО розглядає цивільну готовність як невід'ємну складову колективної оборони та кризового менеджменту [215]. У Стратегічній концепції НАТО 2022 року підкреслюється необхідність розвитку інтегрованих спроможностей для забезпечення стійкості суспільства

та держави до різноманітних загроз [214].

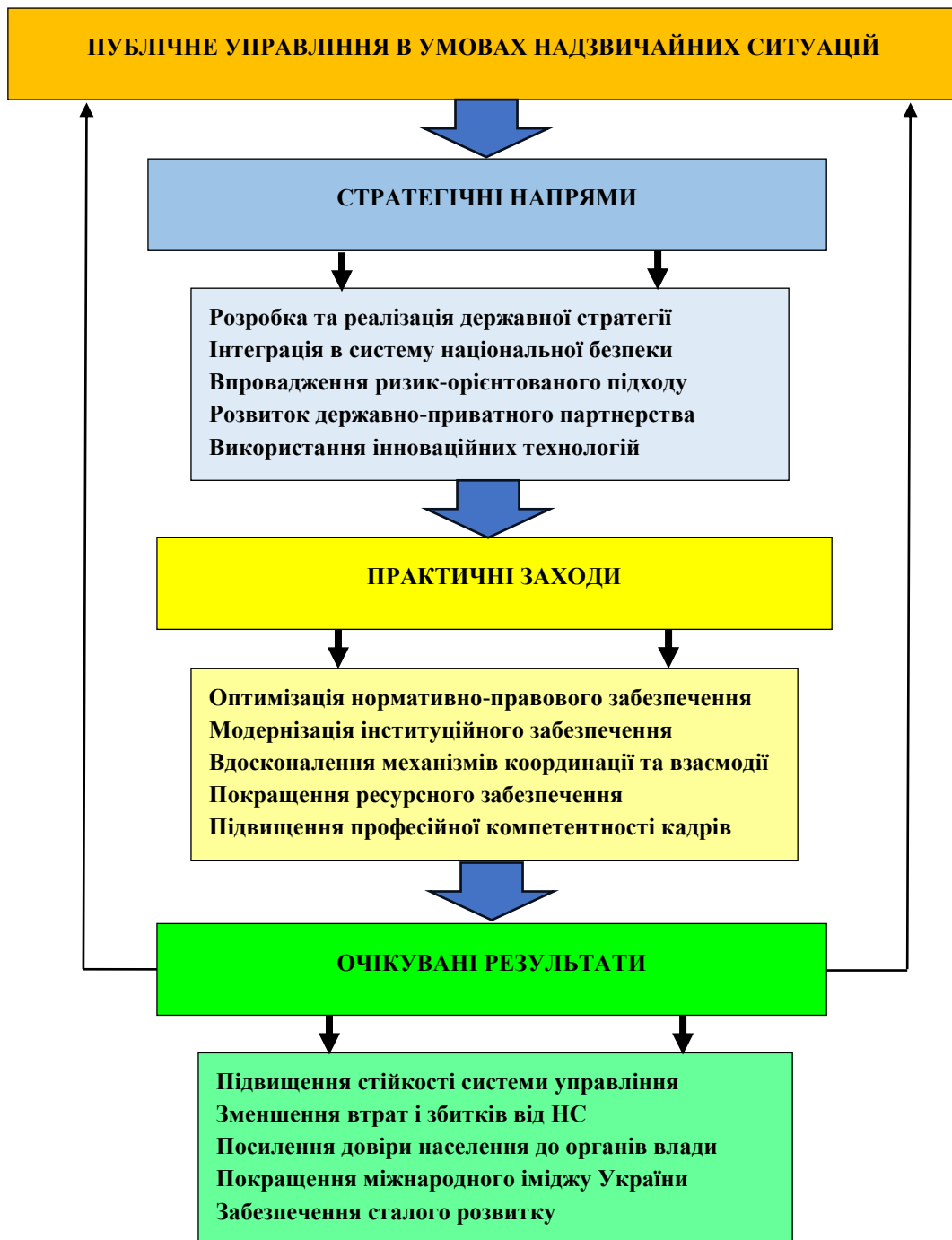


Рис. 3.1. Стратегічні напрями вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

У контексті України інтеграція системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в систему національної безпеки має включати кілька

ключових механізмів. По-перше, необхідне нормативно-правове забезпечення інтеграції, що охоплює гармонізацію законодавства у сфері цивільного захисту та національної безпеки, внесення відповідних змін до Закону України «Про національну безпеку України», Кодексу цивільного захисту України, а також розробку нової редакції Стратегії національної безпеки України.

По-друге, важливим є інституційне забезпечення інтеграції. Реалізація цього механізму вимагає створення ефективних форматів координації та взаємодії між суб'єктами забезпечення національної безпеки та цивільного захисту на всіх рівнях управління. Доцільним виступає створення Національного центру управління кризовими ситуаціями як координаційного органу, підпорядкованого Раді національної безпеки і оборони України.

Третім механізмом є впровадження інтегрованого підходу до планування. У рамках цього необхідною є розробка та реалізація єдиної системи планування у сфері національної безпеки та цивільного захисту, яка б забезпечувала узгодженість та синергію зусиль різних суб'єктів. Важливим є впровадження методології комплексного планування спроможностей, яка дозволяє оптимізувати розподіл ресурсів.

Четвертий механізм передбачає розвиток спільної системи підготовки та навчання. Це включає впровадження інтегрованих програм підготовки для фахівців у сфері національної безпеки та цивільного захисту, проведення спільних навчань та тренувань за участю сил безпеки, оборони та цивільного захисту [27]. Спільні навчання дозволяють не лише відпрацювати практичні навички взаємодії, але й сформулювати єдине розуміння загроз та підходів до їх нейтралізації.

П'ятий механізм стосується створення інтегрованої системи моніторингу та раннього попередження. Для цього потрібна розробка та впровадження єдиної національної системи моніторингу загроз, яка б охоплювала всі типи потенційних загроз – від військових до техногенних та природних. Така система має базуватися на використанні сучасних технологій збору та аналізу даних.

Нарешті, шостий механізм – це розбудова стійкої системи комунікацій. Особливо важливим аспектом інтеграції виступає створення надійної та захищеної системи комунікацій, яка б забезпечувала безперебійний обмін інформацією між різними суб'єктами забезпечення національної безпеки та цивільного захисту навіть в умовах кризових ситуацій.

Очікуваними результатами інтеграції системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в систему національної безпеки є підвищення ефективності та оперативності реагування на комплексні загрози та кризові ситуації; оптимізація використання ресурсів за рахунок уникнення дублювання функцій та завдань; посилення координації та узгодженості дій різних суб'єктів забезпечення безпеки; розвиток синергетичного підходу до протидії загрозам різного характеру; та підвищення загального рівня національної стійкості та безпеки.

Впровадження ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій. Традиційний підхід до управління надзвичайними ситуаціями, який фокусується переважно на реагуванні на вже виниклі кризові ситуації, в сучасних умовах виявляється недостатньо ефективним. Зростаюча складність, взаємопов'язаність та динамічність сучасних загроз вимагають переходу до більш проактивної моделі управління, заснованої на систематичній ідентифікації, аналізі та обробці ризиків [205].

Ризик-орієнтований підхід у публічному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій – це систематичний процес ідентифікації, аналізу, оцінки та управління ризиками з метою мінімізації потенційних втрат та забезпечення безперервності функціонування критично важливих систем та процесів. Цей підхід дозволяє оптимізувати розподіл ресурсів за рахунок їх спрямування на об'єкти та процеси з найвищим рівнем ризику.

Теоретичною основою ризик-орієнтованого підходу є сучасні концепції управління ризиками, зокрема ISO 31000:2018 «Risk management – Principles and guidelines», а також теорія прийняття рішень в умовах невизначеності та

концепція «розумного управління ризиками» (Smart Risk Governance) [195]. Відповідно до цих підходів, управління ризиками має бути інтегрованим у всі аспекти та рівні публічного управління, бути систематичним та структурованим процесом, базуватися на найкращій доступній інформації та враховувати людський та культурний фактори.

Впровадження ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій в Україні передбачає реалізацію кількох ключових елементів. Перший елемент – це створення національної системи оцінки ризиків. Цей елемент охоплює розробку та впровадження єдиної методології оцінки ризиків надзвичайних ситуацій різного характеру, яка б була узгоджена з міжнародними стандартами та враховувала специфіку національного контексту. Така система має забезпечувати комплексну оцінку ризиків на різних рівнях – від національного до місцевого, а також для окремих секторів та критично важливих об'єктів інфраструктури.

Другий елемент – розробка та реалізація стратегій управління ризиками. На основі результатів оцінки ризиків мають формуватися відповідні стратегії та плани їх обробки, які можуть включати різні підходи – від уникнення ризику до його прийняття, залежно від рівня та характеру ризику. Стратегії управління ризиками повинні інтегруватися в загальні плани розвитку на різних рівнях – від національного до місцевого, а також враховувати взаємозв'язок між різними видами ризиків.

Третій елемент – впровадження системи моніторингу та раннього попередження. Для цього необхідно створити комплексну систему моніторингу потенційних загроз та раннього попередження про можливість виникнення надзвичайних ситуацій. Така система повинна базуватися на використанні сучасних технологій збору та аналізу даних, таких як дистанційне зондування Землі, системи автоматичного моніторингу параметрів навколишнього середовища, аналіз соціальних медіа тощо [198].

Четвертий елемент – розвиток культури управління ризиками. В рамках цього необхідне формування відповідної організаційної культури та цінностей

в органах публічного управління, які сприяють ефективному управлінню ризиками. Ключовими елементами такої культури є відкритість до обговорення ризиків та визнання їх існування; готовність до прийняття рішень в умовах невизначеності; відповідальність за управління ризиками на всіх рівнях; постійне навчання та вдосконалення на основі досвіду.

П'ятий елемент – впровадження механізмів громадської участі в управлінні ризиками. Ефективне управління ризиками вимагає активного залучення всіх зацікавлених сторін, включаючи громадськість, бізнес, науково-експертне середовище тощо. В межах цього елемента відбувається створення платформ для діалогу та співпраці, проведення громадських обговорень та консультацій з питань оцінки та управління ризиками, а також підвищення рівня обізнаності населення щодо потенційних загроз та способів захисту від них.

Шостий елемент – розвиток аналітичного потенціалу та використання сучасних методів аналізу ризиків. Цей елемент спрямований на впровадження сучасних методів та інструментів аналізу ризиків, таких як сценарне моделювання, імітаційне моделювання, аналіз взаємозалежностей, методи експертних оцінок тощо.

Сьомий елемент – інтеграція управління ризиками в процеси прийняття рішень. Результати оцінки ризиків мають інтегруватися в усі ключові процеси прийняття рішень на різних рівнях публічного управління – від стратегічного планування до оперативного управління.

Впровадження ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій в Україні потребує не лише технічних та організаційних змін, але й значної трансформації правового регулювання у цій сфері. Зокрема, необхідним є внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про основи національної безпеки України», а також розробка спеціального закону про управління ризиками або відповідного підзаконного акту.

Очікуваними результатами впровадження ризик-орієнтованого підходу

в публічному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій є зниження ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій та мінімізація їх негативних наслідків; оптимізація розподілу ресурсів та підвищення ефективності їх використання; підвищення рівня обізнаності та готовності населення та органів влади до дій в умовах потенційних загроз; розвиток культури безпеки та відповідального ставлення до управління ризиками на всіх рівнях; підвищення адаптивності та стійкості системи публічного управління до нових викликів та загроз.

Розвиток державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту. Ефективне функціонування системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій потребує мобілізації та координації ресурсів і потенціалу всіх секторів суспільства – державного, приватного та громадського. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів та зростаючої складності завдань у сфері цивільного захисту особливого значення набуває розвиток механізмів державно-приватного партнерства (ДПП), які дозволяють ефективно інтегрувати можливості та ресурси бізнесу у вирішення важливих суспільних проблем [57].

Державно-приватне партнерство у сфері цивільного захисту можна визначити як інституціональний та організаційний альянс між державою та бізнесом, спрямований на реалізацію суспільно значущих проєктів та програм у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від їх наслідків, а також забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Такий альянс базується на об'єднанні ресурсів, розподілі ризиків, відповідальності та вигод між партнерами з метою досягнення найкращих результатів для суспільства.

Розвиток державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту в Україні обумовлений кількома факторами. По-перше, існує обмеженість бюджетних ресурсів для фінансування всіх необхідних заходів у сфері цивільного захисту. По-друге, приватний сектор володіє інноваційними технологіями, управлінськими практиками та експертизою, які можуть

підвищити ефективність системи цивільного захисту. Також спостерігається зростаюча соціальна відповідальність бізнесу та його готовність брати участь у вирішенні суспільно значущих проблем. Нарешті, існує необхідність розподілу ризиків та відповідальності за забезпечення безпеки між різними секторами суспільства.

Світовий досвід свідчить про ефективність використання механізмів ДПП у сфері цивільного захисту. Наприклад, у США функціонує Національне партнерство з питань інфраструктурної безпеки (National Infrastructure Protection Partnership), яке об'єднує федеральні, регіональні та місцеві органи влади, приватні компанії та неурядові організації для захисту критичної інфраструктури від загроз природного та техногенного характеру [213]. У Великій Британії діє програма «Preparing for Emergencies Business Continuity», яка сприяє співпраці між урядом та бізнесом у сфері забезпечення безперервності бізнес-процесів та надання критично важливих послуг в умовах надзвичайних ситуацій [237].

Розвиток державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту в Україні може охоплювати кілька ключових напрямів. Перший напрям – це модернізація та розвиток інфраструктури цивільного захисту. Цей напрям передбачає залучення приватних інвестицій у будівництво, реконструкцію та технічне переоснащення об'єктів інфраструктури цивільного захисту – пожежно-рятувальних частин, аварійно-рятувальних станцій, захисних споруд цивільного захисту, навчальних та тренувальних центрів тощо. Механізми ДПП, такі як концесія, спільна діяльність, договори управління майном, дозволяють залучати приватні інвестиції у розвиток інфраструктури при збереженні державного контролю над стратегічно важливими об'єктами.

Другий напрям – розробка та впровадження інноваційних технологій. У межах цього напрямку відбувається співпраця держави з технологічними компаніями, науково-дослідними установами та стартапами для розробки та впровадження інноваційних рішень у сфері моніторингу, прогнозування, запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Це можуть бути

системи раннього попередження на основі штучного інтелекту, безпілотні літальні апарати для моніторингу території та пошуково-рятувальних операцій, робототехнічні комплекси для роботи в небезпечних умовах, мобільні додатки для інформування та координації дій населення тощо [212].

Третій напрям – надання послуг у сфері цивільного захисту. Даний напрям орієнтований на залучення приватних компаній до надання певних послуг у сфері цивільного захисту – від навчання та підготовки населення та персоналу до виконання спеціалізованих аварійно-рятувальних робіт, гасіння пожеж, надання невідкладної медичної допомоги тощо. Це дозволяє розширити спектр та підвищити якість послуг у сфері цивільного захисту, а також оптимізувати державні витрати.

Четвертий напрям – забезпечення стійкості бізнесу та критичної інфраструктури. Цей напрям фокусується на співпраці держави та бізнесу для забезпечення стійкості та безперервності функціонування критично важливих галузей економіки та об'єктів інфраструктури в умовах надзвичайних ситуацій [195]. Сюди входить розробка планів забезпечення безперервності бізнесу, створення резервних систем та потужностей, проведення спільних навчань та тренувань, реалізація заходів з підвищення стійкості об'єктів критичної інфраструктури до різних видів загроз.

П'ятий напрям – фінансування заходів цивільного захисту. В межах цього напрямку створюються інноваційні фінансові механізми для залучення приватних інвестицій у сферу цивільного захисту – від традиційних інструментів, таких як страхування ризиків надзвичайних ситуацій, до більш інноваційних підходів, таких як соціальні облігації впливу (social impact bonds), краудфандинг, створення спільних інвестиційних фондів тощо. Такі механізми дозволяють розширити базу фінансування заходів цивільного захисту та забезпечити їх стабільну реалізацію навіть в умовах обмеженого бюджетного фінансування.

Для ефективного розвитку державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту в Україні необхідно забезпечити сприятливі умови та

усунути існуючі бар'єри. Зокрема, потрібне вдосконалення нормативно-правового забезпечення, розвиток інституційних механізмів підтримки та координації ДПП, створення ефективних фінансових механізмів та стимулів, підвищення компетентності представників державного та приватного секторів у сфері ДПП, а також запровадження ефективних механізмів захисту прав та інтересів приватних партнерів.

Очікуваними результатами розвитку державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту є залучення додаткових фінансових, матеріальних та технологічних ресурсів у сферу цивільного захисту; підвищення ефективності використання державного майна та бюджетних коштів; впровадження інноваційних технологій та рішень у сферу цивільного захисту; підвищення якості та доступності послуг у сфері цивільного захисту; розподіл ризиків та відповідальності за забезпечення безпеки між державою та бізнесом; формування культури безпеки та соціальної відповідальності в бізнес-середовищі; підвищення загального рівня підготовленості суспільства до надзвичайних ситуацій.

Використання інноваційних технологій у системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та інновацій відкриває нові можливості для підвищення ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Інноваційні технології дозволяють оптимізувати процеси збору, обробки та аналізу інформації, покращити якість та швидкість прийняття управлінських рішень, забезпечити більш ефективну координацію та комунікацію між різними суб'єктами, а також підвищити рівень обізнаності та підготовленості населення до дій в умовах надзвичайних ситуацій.

Світовий досвід свідчить про зростаючу роль інноваційних технологій у сфері публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Наприклад, під час реагування на пандемію COVID-19 країни активно використовували цифрові платформи для моніторингу поширення хвороби, координації дій різних відомств, інформування та надання послуг населенню. Південна Корея,

яка вважається одним із лідерів у використанні технологій для боротьби з пандемією, впровадила комплексну систему «Smart City Data Hub», яка інтегрувала дані з різних джерел для відстеження контактів та запобігання поширенню вірусу [203].

В Україні використання інноваційних технологій у системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій знаходиться на етапі становлення та розвитку. Незважаючи на певні позитивні зрушення, зокрема створення Єдиної державної системи моніторингу надзвичайних ситуацій, впровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, розвиток мобільних додатків для інформування населення («Повітряна тривога», «ВПливЛ»), рівень цифровізації та технологічного оснащення системи цивільного захисту залишається недостатнім та потребує суттєвого вдосконалення.

На основі аналізу світового досвіду та сучасних тенденцій розвитку технологій можна визначити кілька ключових напрямів використання інноваційних технологій у системі публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні. Перший напрям – це впровадження інформаційно-аналітичних систем та платформ. Цей напрям охоплює розробку та впровадження інтегрованих інформаційно-аналітичних систем, які забезпечують збір, обробку, аналіз та візуалізацію даних про потенційні загрози, стан техногенної та природної безпеки, наявні ресурси та спроможності для реагування на надзвичайні ситуації тощо. Такі системи мають забезпечувати інтеграцію даних з різних джерел та можливість їх аналізу для підтримки прийняття рішень.

Другий напрям – розвиток систем моніторингу та раннього попередження. Цей напрям передбачає впровадження сучасних технологій моніторингу потенційних загроз та раннього попередження про можливість виникнення надзвичайних ситуацій. Це включає використання систем дистанційного зондування Землі, безпілотних літальних апаратів, сенсорних мереж та Інтернету речей для автоматичного збору даних про стан

навколишнього середовища, потенційно небезпечних об'єктів, критичної інфраструктури тощо [198; 232]. Важливим є впровадження систем автоматичного аналізу та обробки цих даних з використанням технологій штучного інтелекту та машинного навчання для виявлення аномалій і прогнозування потенційних загроз.

Третій напрям стосується використання технологій підтримки прийняття рішень. Цей напрям фокусується на впровадженні інноваційних технологій, які сприяють підвищенню якості та швидкості прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій. Сюди входить розробка та впровадження систем підтримки прийняття рішень, які на основі аналізу доступної інформації та моделювання можливих сценаріїв розвитку ситуації генерують варіанти рішень та оцінюють їх потенційні наслідки.

Четвертий напрям – це розвиток комунікаційних технологій та систем оповіщення. В межах цього напрямку відбувається впровадження сучасних комунікаційних технологій та систем для забезпечення ефективної взаємодії між різними суб'єктами управління в умовах надзвичайних ситуацій, а також для оповіщення та інформування населення [39]. Це включає розвиток захищених та резервованих каналів зв'язку, систем відеоконференцзв'язку, спеціалізованих месенджерів та платформ для обміну інформацією, а також систем масового оповіщення населення через різні канали.

П'ятий напрям пов'язаний з впровадженням технологій віртуальної та доповненої реальності для підвищення ефективності підготовки та навчання персоналу органів управління та аварійно-рятувальних служб, а також для підтримки прийняття рішень та координації дій в умовах реальних надзвичайних ситуацій. VR-технології дозволяють створювати високореалістичні симуляції різних типів надзвичайних ситуацій, де персонал може відпрацьовувати практичні навички реагування без ризику для життя та здоров'я.

Шостий напрям – розвиток мобільних технологій та додатків для різних аспектів управління в умовах надзвичайних ситуацій. Мобільні технології

дозволяють забезпечити більш широке охоплення населення, швидке поширення інформації та залучення громадян до процесів управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Сьомий і восьмий напрями стосуються використання технологій аналізу великих даних, штучного інтелекту та робототехніки для різних аспектів управління в умовах надзвичайних ситуацій – від прогнозування потенційних загроз до оптимізації розподілу ресурсів та проведення пошуково-рятувальних операцій [174].

Для ефективного впровадження інноваційних технологій у систему публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні необхідно забезпечити розробку та реалізацію державної політики у сфері цифрової трансформації системи цивільного захисту, розвиток відповідної інфраструктури, забезпечення інформаційної безпеки та кіберзахисту, розвиток кадрового потенціалу та цифрових компетентностей, залучення інвестицій та ефективне фінансування інноваційних проєктів, адаптацію нормативно-правової бази та забезпечення міжвідомчої взаємодії.

Очікуваними результатами впровадження інноваційних технологій у систему публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є підвищення ефективності та швидкості прийняття управлінських рішень; покращення координації та взаємодії між різними суб'єктами управління; підвищення ситуаційної обізнаності та якості аналізу інформації; оптимізація використання ресурсів; покращення доступності та якості інформації та послуг для населення; підвищення рівня готовності та обізнаності населення щодо дій в умовах надзвичайних ситуацій; зниження часу реагування на надзвичайні ситуації та мінімізація їх негативних наслідків.

Слід наголосити, що запропоновані стратегічні напрями вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій не є ізольованими один від одного, а являють собою взаємопов'язану та взаємодоповнюючу систему. Їх комплексна реалізація здатна забезпечити синергетичний ефект, що перевищує суму ефектів від окремих напрямів. Така синергія досягається

завдяки комплексності та системності підходу, а також спрямованості всіх напрямів на досягнення спільної мети – підвищення ефективності та результативності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Взаємозв'язок та взаємодоповнюваність запропонованих стратегічних напрямів проявляється у різних аспектах. Інтеграція системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в систему національної безпеки створює необхідний інституційний та нормативно-правовий фундамент для реалізації інших стратегічних напрямів. Впровадження ризик-орієнтованого підходу забезпечує аналітичну основу для прийняття рішень в рамках інших стратегічних напрямів. Розвиток державно-приватного партнерства забезпечує залучення додаткових ресурсів, технологій та компетенцій для реалізації інших стратегічних напрямів. А використання інноваційних технологій виступає важливим інструментом для реалізації інших стратегічних напрямів.

Синергетичний ефект від реалізації запропонованих стратегічних напрямів проявляється у досягненні якісно нового рівня ефективності та результативності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, який характеризується проактивністю та превентивністю, адаптивністю та гнучкістю, стійкістю та резильєнтністю, ефективністю та результативністю, легітимністю та суспільною підтримкою.

Для забезпечення синергетичного ефекту від реалізації запропонованих стратегічних напрямів необхідно забезпечити системність та комплексність підходу, узгодженість та координацію, послідовність та етапність, адаптивність та гнучкість, моніторинг та оцінку ефективності, а також інституційне та ресурсне забезпечення.

Таким чином, запропоновані стратегічні напрями вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є взаємопов'язаною та взаємодоповнюючою системою, реалізація якої здатна забезпечити синергетичний ефект та суттєво підвищити ефективність та результативність діяльності органів влади щодо попередження, реагування та ліквідації

наслідків надзвичайних ситуацій різного характеру.

3.2. Впровадження механізму комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Ефективна організація публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій потребує належних інструментів оцінювання та моніторингу, що дозволяють отримувати своєчасну, релевантну та валідну інформацію про стан готовності системи, якість реагування на загрози та результативність відновлювальних заходів. Аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду, а також дослідження, проведені у попередніх розділах роботи, свідчать про наявність значних прогалин та недоліків у сфері оцінювання ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні.

Серед основних недоліків існуючої системи оцінювання можна виділити фрагментарність та несистемність, надмірне фокусування на кількісних показниках при недостатній увазі до якісних характеристик управлінського процесу, ретроспективний характер оцінювання без належного врахування превентивних аспектів, відсутність комплексного підходу, що охоплював би різні фази життєвого циклу надзвичайної ситуації, недостатнє використання сучасних інформаційних технологій та інструментів аналізу даних, а також низький рівень участі громадянського суспільства та експертного середовища у процесах оцінювання [248].

Варто відзначити, що традиційні підходи до оцінювання ефективності систем публічного управління під час надзвичайних ситуацій здебільшого зосереджуються на показниках реагування та ліквідації наслідків, залишаючи поза увагою превентивну складову. Така одновимірність оцінювання призводить до диспропорцій у розподілі ресурсів та уваги керівних органів, створюючи системний дисбаланс на користь реактивних, а не проактивних заходів.

Міжнародні дослідження свідчать, що вкладання коштів у превентивні заходи дає економічний ефект у співвідношенні від 1:4 до 1:7 порівняно з витратами на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій [243]. Проте відсутність комплексної системи показників, яка б належним чином відображала цей аспект, ускладнює прийняття управлінських рішень щодо оптимального розподілу ресурсів.

Інший суттєвий недолік існуючих підходів полягає у фрагментарності та відомчій розрізненості систем моніторингу. Різні суб'єкти публічного управління використовують власні методики та показники ефективності, які часто є несумісними між собою та не дозволяють сформувати цілісне бачення проблем та викликів. Особливо гостро ця проблема проявляється при виникненні складних, мультисекторальних надзвичайних ситуацій, які потребують узгодженого реагування багатьох відомств [137].

Також недостатньо уваги приділяється оцінюванню довготермінових наслідків управлінських рішень, прийнятих під час реагування на надзвичайні ситуації. Хоча такі рішення часто можуть мати суттєвий вплив на соціально-економічний розвиток постраждалих територій протягом років або навіть десятиліть, існуючі системи оцінки не відслідковують ці ефекти у достатньому часовому горизонті, зосереджуючись на короткострокових результатах.

Зазначені проблеми актуалізують необхідність впровадження удосконаленого механізму комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій (рис. 3.2), який дозволить подолати вказані недоліки та забезпечити більш ефективне функціонування системи цивільного захисту в Україні.

Механізм комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій можна визначити як системну сукупність інституційних, організаційних, методологічних, інформаційно-аналітичних та технологічних елементів, що забезпечують безперервний процес збору, аналізу, інтерпретації та використання інформації про стан, динаміку та результативність функціонування системи публічного управління

на різних етапах життєвого циклу надзвичайної ситуації з метою прийняття обґрунтованих управлінських рішень та постійного вдосконалення системи.

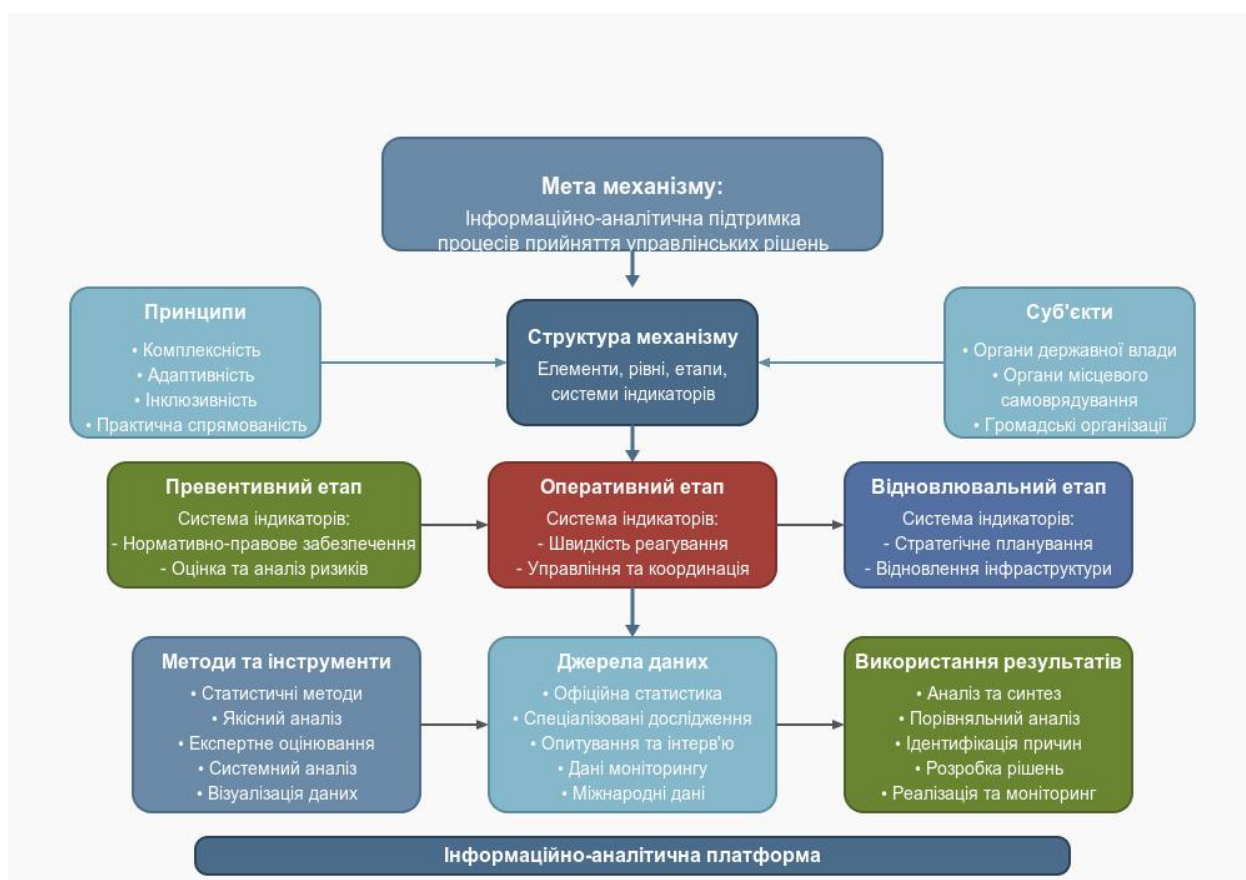


Рис. 3.2. Механізм комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Теоретико-методологічною основою розробки механізму комплексного оцінювання та моніторингу є сучасні концепції публічного управління. Зокрема, важливу роль відіграє концепція управління, орієнтованого на результат (Results-Based Management), яка наголошує на необхідності чіткого визначення очікуваних результатів, моніторингу прогресу, інтеграції набутих уроків у процес прийняття рішень та звітності щодо результативності [205]. Не менш важливою є концепція адаптивного управління (Adaptive Management), що підкреслює необхідність гнучкості, безперервного навчання та коригування дій на основі отриманого досвіду та нових знань, особливо в

умовах невизначеності та динамічних змін, які характерні для надзвичайних ситуацій [242].

Теорія зацікавлених сторін (Stakeholder Theory) акцентує увагу на необхідності врахування інтересів та потреб різних груп зацікавлених осіб (органів влади, населення, бізнесу, міжнародних партнерів тощо) у процесі оцінювання та моніторингу [189]. А концепція суспільної цінності (Public Value) розглядає ефективність публічного управління через призму створення суспільної цінності та задоволення потреб громадян, особливо в контексті забезпечення їх безпеки та добробуту [210].

Запропонований механізм комплексного оцінювання та моніторингу базується на ключових принципах, серед яких варто виділити комплексність, адаптивність, інклюзивність, орієнтацію на результат, об'єктивність та достовірність, практичну спрямованість, а також прозорість та підзвітність.

Принцип комплексності передбачає, що оцінювання має охоплювати всі етапи життєвого циклу надзвичайної ситуації (превентивний, оперативний, відновлювальний) та всі рівні управління (стратегічний, тактичний, оперативний). Принцип адаптивності означає, що система індикаторів та методів оцінювання може динамічно змінюватися залежно від специфіки надзвичайної ситуації, рівня загрози, наявних ресурсів та інших контекстуальних факторів.

Принцип інклюзивності передбачає залучення до процесу оцінювання та моніторингу різних зацікавлених сторін, включаючи органи влади різних рівнів, експертне співтовариство, громадські організації, міжнародних партнерів тощо. Орієнтація на результат означає, що основна увага приділяється не лише процесам та ресурсам, але й конкретним результатам та впливам управлінських дій на стан безпеки та добробуту громадян.

Принципи об'єктивності та достовірності передбачають, що оцінювання має базуватися на надійних джерелах даних, науково обґрунтованих методах аналізу та верифікованих індикаторах. Практична спрямованість означає, що результати оцінювання та моніторингу мають безпосередньо

використовуватися для прийняття управлінських рішень, коригування планів та програм, розподілу ресурсів тощо. А принципи прозорості та підзвітності передбачають, що процеси та результати оцінювання мають бути доступними для всіх зацікавлених сторін, а органи влади повинні нести відповідальність за врахування результатів оцінювання у своїй діяльності.

Структура запропонованого механізму комплексного оцінювання та моніторингу включає шість ключових елементів: суб'єкти оцінювання та моніторингу, об'єкти оцінювання та моніторингу, система індикаторів, методи та інструменти збору та аналізу даних, механізми використання результатів оцінювання, а також інформаційно-аналітична платформа.

Суб'єктами оцінювання та моніторингу виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, наукові установи, громадські організації, міжнародні партнери та інші зацікавлені сторони, які здійснюють збір, аналіз та використання інформації про стан та ефективність системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Об'єктами оцінювання та моніторингу є процеси, ресурси, результати та впливи функціонування системи публічного управління на різних етапах життєвого циклу надзвичайної ситуації.

Система індикаторів представляє собою набір кількісних та якісних показників, які дозволяють оцінити різні аспекти функціонування системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Методи та інструменти збору та аналізу даних включають сукупність підходів, технік та технологій, які використовуються для збору, обробки та інтерпретації інформації про об'єкти оцінювання.

Механізми використання результатів оцінювання охоплюють процедури та процеси, які забезпечують інтеграцію результатів оцінювання в процеси прийняття рішень, планування, розподілу ресурсів тощо.

Інформаційно-аналітична платформа представляє собою технологічну інфраструктуру, яка забезпечує автоматизацію процесів збору, обробки, аналізу та візуалізації даних.

Запропонований механізм функціонує на різних рівнях управління, від національного до об'єктового, що забезпечує комплексність та системність оцінювання. Далі розглянемо систему індикаторів на різних етапах життєвого циклу надзвичайної ситуації.

Система індикаторів превентивного етапу. Превентивний етап життєвого циклу надзвичайної ситуації охоплює діяльність з прогнозування, запобігання та підготовки до потенційних надзвичайних ситуацій. Ефективність публічного управління на цьому етапі визначає готовність системи до реагування на різні типи загроз та мінімізації їх негативних наслідків.

Система індикаторів превентивного етапу структурована за вісьмома ключовими вимірами. Перший вимір – це нормативно-правове забезпечення превентивної діяльності, який дозволяє оцінити повноту, актуальність та ефективність нормативно-правової бази, що регулює діяльність з прогнозування, запобігання та підготовки до надзвичайних ситуацій. Ключові індикатори цього виміру включають індекс повноти нормативно-правового забезпечення у сфері прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям, відсоток нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, які пройшли оновлення/перегляд протягом останніх 3 років, ступінь гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами та директивами ЄС у сфері управління ризиками та надзвичайними ситуаціями [180], кількість прийнятих нормативно-правових актів за результатами аналізу надзвичайних ситуацій, що сталися, а також наявність та якість законодавчо закріплених механізмів громадської участі у процесах управління ризиками.

Другий вимір – інституційна спроможність системи прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям, спрямований на оцінку організаційної структури, координаційних механізмів та інституційної готовності системи до прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям. Ключові індикатори цього виміру включають рівень інституціоналізації ризик-орієнтованого підходу, індекс міжвідомчої координації у сфері прогнозування та запобігання

надзвичайним ситуаціям, частоту проведення міжвідомчих координаційних нарад та навчань з питань запобігання надзвичайним ситуаціям, відсоток реалізованих рекомендацій за результатами аудитів та перевірок системи цивільного захисту, а також наявність та ефективність механізмів державно-приватного партнерства у сфері прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям [233; 177].

Третій вимір – система моніторингу та раннього попередження, яка дозволяє оцінити здатність системи до своєчасного виявлення потенційних загроз та інформування відповідних органів влади та населення. Ключові індикатори цього виміру включають охоплення території країни системами автоматизованого моніторингу різних видів загроз, відсоток потенційно небезпечних об'єктів, обладнаних автоматизованими системами моніторингу та раннього попередження, середній час між виявленням потенційної загрози та передачею інформації відповідальним органам, рівень інтеграції різних систем моніторингу та баз даних, відсоток населення, охопленого системами оповіщення про загрози, а також кількість помилкових тривог та пропущених подій за звітний період [247].

Четвертий вимір – оцінка та аналіз ризиків, який фокусується на якості та повноті процесів оцінки та аналізу ризиків надзвичайних ситуацій. Ключові індикатори цього виміру включають наявність та актуальність національного реєстру ризиків надзвичайних ситуацій, частку адміністративно-територіальних одиниць, що мають актуальні плани управління ризиками надзвичайних ситуацій, рівень деталізації та повноти оцінки ризиків, частоту оновлення оцінок ризиків, ступінь врахування транскордонних та глобальних ризиків в національній системі оцінки ризиків [182], а також рівень участі наукових установ та експертного середовища у процесах оцінки ризиків.

П'ятий вимір – планування та підготовка до надзвичайних ситуацій, який охоплює діяльність з розробки планів, процедур та заходів підготовки до потенційних надзвичайних ситуацій. Ключові індикатори цього виміру включають відсоток адміністративно-територіальних одиниць, що мають

затверджені та актуальні плани реагування на надзвичайні ситуації, частку органів влади та суб'єктів господарювання, що провели навчання та тренування з питань цивільного захисту протягом звітного періоду, рівень деталізації та якості планів евакуації населення, наявність та актуальність планів забезпечення безперервності функціонування критичної інфраструктури та органів влади в умовах надзвичайних ситуацій [218], рівень фінансування превентивних заходів, а також ступінь готовності захисних споруд цивільного захисту.

Шостий вимір – ресурсне забезпечення превентивної діяльності, спрямований на оцінку достатності та якості ресурсів, виділених на діяльність з прогнозування, запобігання та підготовки до надзвичайних ситуацій. Ключові індикатори цього виміру включають обсяг фінансування превентивних заходів у розрахунку на душу населення, співвідношення фактичного фінансування превентивних заходів до планового, рівень матеріально-технічного забезпечення суб'єктів превентивної діяльності, відсоток сучасного обладнання та техніки в загальному обсязі матеріально-технічних ресурсів, а також рівень забезпеченості кваліфікованими кадрами.

Сьомий вимір – обізнаність та підготовленість населення, який дозволяє оцінити рівень знань, навичок та готовності населення до дій в умовах потенційних надзвичайних ситуацій. Ключові індикатори цього виміру включають відсоток населення, охопленого інформаційно-просвітницькими заходами з питань цивільного захисту протягом звітного періоду, рівень обізнаності населення щодо потенційних загроз та правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій, відсоток населення, що володіє базовими навичками надання першої домедичної допомоги [21], кількість проведених навчань та тренувань за участю населення, а також рівень залученості громадських організацій та волонтерських формувань до превентивної діяльності.

Восьмий вимір – впровадження інноваційних технологій та кращих практик, який фокусується на оцінці рівня впровадження сучасних технологій та кращих міжнародних практик у сферу прогнозування, запобігання та

підготовки до надзвичайних ситуацій. Ключові індикатори цього виміру включають рівень впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у систему моніторингу та раннього попередження, відсоток процесів управління ризиками, що автоматизовані за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення, кількість впроваджених інноваційних проектів та технологій у сфері прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям протягом звітного періоду, обсяг фінансування науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у сфері цивільного захисту, а також кількість міжнародних проектів та програм технічної допомоги у сфері прогнозування та запобігання надзвичайним ситуаціям, в яких бере участь Україна.

Запропонована система індикаторів превентивного етапу дозволяє комплексно оцінити різні аспекти діяльності системи публічного управління з прогнозування, запобігання та підготовки до надзвичайних ситуацій. Для кожного індикатора розробляються цільові значення та шкали оцінювання з урахуванням міжнародних стандартів, національних особливостей та наявних ресурсних обмежень.

Система індикаторів оперативного етапу. Вона структурована за вісьмома ключовими вимірами. Перший вимір стосується швидкості та ефективності початкового реагування, який дозволяє оцінити здатність системи до швидкої мобілізації ресурсів та початку аварійно-рятувальних робіт. Ключові індикатори цього виміру включають середній час від моменту виникнення надзвичайної ситуації до оповіщення відповідних органів управління, середній час від моменту оповіщення до початку розгортання сил і засобів на місці події, середній час прибуття першого пожежно-рятувального підрозділу до місця виклику, відсоток випадків, коли час реагування відповідав нормативним вимогам, середній час від моменту виникнення надзвичайної ситуації до завершення евакуації населення з небезпечної зони, а також індекс початкової ситуаційної обізнаності.

Другий вимір – якість управління та координації, спрямований на оцінку ефективності процесів прийняття рішень, координації дій різних суб'єктів та

управління ресурсами в умовах надзвичайної ситуації. Третій вимір охоплює ефективність аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, який дозволяє оцінити якість та результативність безпосереднього проведення рятувальних робіт та інших заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Четвертий вимір – медичне забезпечення та допомога постраждалим, що фокусується на оцінці ефективності заходів з надання медичної допомоги та забезпечення життєдіяльності постраждалого населення. П'ятий вимір стосується інформаційного забезпечення та комунікації, спрямований на оцінку ефективності процесів збору, обробки, аналізу та поширення інформації під час ліквідації надзвичайної ситуації.

Шостий вимір – ресурсне забезпечення оперативної діяльності, дозволяє оцінити достатність та якість ресурсів, залучених до ліквідації надзвичайної ситуації. Сьомий вимір присвячений залученню громадськості та волонтерських організацій, фокусується на оцінці ефективності взаємодії з громадськими та волонтерськими організаціями під час ліквідації надзвичайної ситуації. Восьмий вимір – міжнародна співпраця та координація, спрямований на оцінку ефективності міжнародної взаємодії та використання міжнародної допомоги під час ліквідації надзвичайної ситуації [180].

Система індикаторів відновлювального етапу. Відновлювальний етап життєвого циклу надзвичайної ситуації охоплює діяльність з відновлення нормальної життєдіяльності на постраждалих територіях, включаючи відбудову пошкодженої інфраструктури, надання соціальної та психологічної підтримки постраждалим, відновлення економічної діяльності тощо. Ефективність публічного управління на цьому етапі визначає швидкість повернення до нормального функціонування суспільства та економіки, а також здатність системи вчитися на отриманому досвіді для запобігання подібним ситуаціям у майбутньому.

Система індикаторів відновлювального етапу також структурована за вісьмома ключовими вимірами. Перший вимір – стратегічне планування

відновлення, дозволяє оцінити якість та ефективність процесів планування відновлювальних робіт та розвитку постраждалих територій. Другий вимір – відновлення критичної інфраструктури та житлового фонду, фокусується на оцінці ефективності заходів з відбудови пошкодженої інфраструктури та забезпечення населення житлом.

Третій вимір присвячений соціально-економічному відновленню, спрямований на оцінку ефективності заходів з відновлення економічної активності та соціального благополуччя на постраждалих територіях. Четвертий вимір – соціальний захист та підтримка постраждалих, дозволяє оцінити ефективність системи соціального захисту та підтримки осіб, постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації [235].

П'ятий вимір – фінансове забезпечення відновлення, фокусується на оцінці достатності, ефективності та прозорості фінансових механізмів відновлення. Шостий вимір – управління та координація відновлювальних процесів, спрямований на оцінку ефективності механізмів управління та координації діяльності різних суб'єктів, залучених до процесу відновлення.

Сьомий вимір – інтеграція уроків та вдосконалення системи цивільного захисту, дозволяє оцінити здатність системи публічного управління вчитися на отриманому досвіді та вдосконалювати механізми попередження та реагування на подібні надзвичайні ситуації у майбутньому. Восьмий вимір – сталість та стійкість відновлення, фокусується на оцінці довгострокової сталості та стійкості результатів відновлення, їх здатності забезпечити безпечний та сталий розвиток постраждалих територій у майбутньому [239].

Слід зазначити, що ефективність функціонування механізму комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій значною мірою залежить від якості, повноти та своєчасності даних, а також від адекватності методів їх аналізу та інтерпретації. Запропонована методика збору та аналізу даних базується на поєднанні різноманітних джерел інформації та аналітичних підходів, що дозволяє забезпечити комплексність та об'єктивність оцінювання.

Для функціонування механізму комплексного оцінювання та моніторингу використовуються п'ять основних джерел даних. Перше джерело – це офіційна статистика та адміністративні дані, тобто інформація, що збирається та обробляється державними органами в рамках їх повноважень. Це можуть бути статистична звітність суб'єктів системи цивільного захисту, дані ДСНС України щодо кількості, характеру та наслідків надзвичайних ситуацій, дані Державної служби статистики, бюджетна та фінансова звітність, дані органів місцевого самоврядування тощо. Ці дані збираються шляхом аналізу офіційних документів, запитів до відповідних органів, використання відкритих даних та державних інформаційних систем.

Друге джерело – результати спеціалізованих досліджень та оцінок, тобто інформація, отримана в результаті цільових досліджень та оцінок різних аспектів функціонування системи цивільного захисту. Це можуть бути аудити та перевірки стану системи цивільного захисту, оцінки ризиків та вразливості територій та об'єктів, аналіз причин та наслідків надзвичайних ситуацій, що сталися, оцінки ефективності реагування на конкретні надзвичайні ситуації, наукові дослідження тощо.

Третє джерело – опитування та інтерв'ю, тобто інформація, отримана безпосередньо від різних зацікавлених сторін. Це можуть бути соціологічні опитування населення, експертні опитування фахівців, інтерв'ю з керівниками та працівниками органів управління та аварійно-рятувальних служб, фокус-групи з представниками місцевих громад та волонтерських організацій тощо.

Четверте джерело – дані моніторингу та спостереження, тобто інформація, отримана в результаті безпосереднього спостереження за функціонуванням системи цивільного захисту. Це можуть бути дані автоматизованих систем моніторингу, результати спостереження за проведенням навчань та тренувань, дані моніторингу ЗМІ та соціальних мереж, результати моніторингу виконання планів та програм тощо.

П'яте джерело – міжнародні дані та порівняльні оцінки, тобто інформація, отримана з міжнародних джерел, яка дозволяє оцінити стан

системи цивільного захисту України у порівнянні з іншими країнами. Це можуть бути дані міжнародних організацій, результати міжнародних оцінок та рейтингів, інформація про кращі міжнародні практики та стандарти, дані міжнародних проектів технічної допомоги тощо.

Для забезпечення якості та достовірності даних доцільно використовувати такі підходи, як тріангуляція даних, стандартизація процедур збору даних, забезпечення репрезентативності, верифікація даних та автоматизація збору даних.

У свою чергу, для аналізу та інтерпретації зібраних даних використовуються різноманітні методи, які дозволяють отримати комплексне розуміння стану та динаміки системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Ці методи можна умовно розділити на шість груп.

Перша група – статистичні методи, які використовуються для обробки кількісних даних, виявлення тенденцій, кореляцій, закономірностей. Сюди входять описова статистика, кореляційний та регресійний аналіз, факторний та кластерний аналіз, аналіз часових рядів та прогнозування тенденцій.

Друга група – методи якісного аналізу, які використовуються для обробки якісних даних, виявлення смислів, контексту, мотивацій. Це може бути контент-аналіз документів та медіа, тематичний аналіз інтерв'ю та фокус-груп, дискурс-аналіз комунікативних практик, кейс-стаді окремих надзвичайних ситуацій та реагування на них.

Третя група – методи експертного оцінювання, які використовуються для отримання експертних суджень щодо складних та багатовимірних аспектів функціонування системи. Сюди входять метод Дельфі, метод аналізу ієрархій, експертні панелі та консенсусні конференції, SWOT-аналіз.

Четверта група – методи порівняльного аналізу, які використовуються для порівняння різних аспектів системи з еталонними стандартами, кращими практиками, історичними даними. Це бенчмаркінг, порівняльний аналіз з міжнародними стандартами, динамічний аналіз змін показників у часі, аналіз

розривів між поточним та бажаним станом.

П'ята група – методи системного аналізу, які використовуються для розуміння взаємозв'язків між різними елементами системи, їх впливу один на одного. Сюди входять аналіз причинно-наслідкових зв'язків, системна динаміка, мережевий аналіз взаємозв'язків між різними суб'єктами, аналіз сценаріїв розвитку системи за різних умов.

Шоста група – методи візуалізації даних та сьома група – методи штучного інтелекту та машинного навчання, які дозволяють наочно представити результати аналізу та обробляти великі обсяги даних, виявляти складні патерни та закономірності, прогнозувати тенденції.

При цьому вибір конкретних методів аналізу залежить від характеру досліджуваних питань, типу доступних даних, рівня деталізації та інших факторів. У більшості випадків доцільним є комбінування різних методів для отримання більш повного та об'єктивного розуміння ситуації.

У цілому, ключовою метою механізму комплексного оцінювання та моніторингу є забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки процесів прийняття управлінських рішень на різних рівнях системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Запропонована модель використання результатів оцінювання для прийняття управлінських рішень спрямована на забезпечення системної інтеграції отриманої інформації в процеси управління, планування, розподілу ресурсів та вдосконалення системи цивільного захисту.

Процес інтерпретації результатів оцінювання та їх трансформації в управлінські рішення включає вісім ключових етапів. Перший етап – аналіз та синтез результатів оцінювання, на якому проводиться комплексний аналіз результатів оцінювання за різними індикаторами та вимірами, виявляються ключові тенденції, проблеми, взаємозв'язки, а також сильні та слабкі сторони системи.

Другий етап – порівняльний аналіз з цільовими показниками та стандартами, на якому порівнюються фактичні значення індикаторів з

цільовими показниками, нормативними вимогами, міжнародними стандартами, історичними даними тощо. Це дозволяє виявити розриви між бажаним та фактичним станом системи, оцінити ступінь відхилення від норми та прогрес у досягненні поставлених цілей.

Третій етап – пріоритизація виявлених проблем та можливостей, на якому здійснюється ранжування виявлених проблем та можливостей за їх значущістю, терміновістю, масштабом впливу, наявністю ресурсів для їх вирішення тощо. Це дозволяє визначити найбільш критичні та пріоритетні сфери для втручання та вдосконалення.

Четвертий етап – ідентифікація причинно-наслідкових зв'язків, на якому аналізуються глибинні причини виявлених проблем та недоліків, їх взаємозв'язки та впливи на інші елементи системи. Це дозволяє розробити більш системні та комплексні рішення, спрямовані на усунення кореневих причин, а не лише симптомів проблем.

П'ятий етап – розробка альтернативних варіантів рішень, на якому формулюються різні варіанти управлінських рішень, спрямованих на вирішення виявлених проблем, використання можливостей, досягнення цільових показників тощо. Для кожного варіанту визначаються потенційні результати, ресурсні потреби, ризики, обмеження та інші релевантні фактори.

Шостий етап – оцінка та вибір оптимальних рішень, на якому проводиться порівняльний аналіз розроблених варіантів рішень за різними критеріями (ефективність, економічність, швидкість реалізації, політична прийнятність тощо) та обираються найбільш оптимальні варіанти для впровадження.

Сьомий етап – розробка плану реалізації, на якому розробляється детальний план реалізації обраних рішень, включаючи конкретні заходи, терміни, відповідальних осіб, необхідні ресурси, очікувані результати та індикатори успішності.

Восьмий етап – комунікація та обґрунтування рішень, на якому здійснюється комунікація прийнятих рішень всім зацікавленим сторонам,

пояснюється їх обґрунтування, очікувані результати, роль та відповідальність різних учасників у їх реалізації.

Для забезпечення ефективної інтеграції результатів оцінювання в процеси прийняття рішень на різних рівнях системи публічного управління пропонуються такі механізми, як інституціоналізація процесу використання результатів оцінювання, створення інформаційно-аналітичних продуктів для осіб, що приймають рішення, інтеграція результатів оцінювання в системи підтримки прийняття рішень, проведення спеціалізованих нарад та обговорень, механізми відстеження виконання рекомендацій, а також розвиток культури прийняття рішень на основі доказів.

Важливим елементом моделі використання результатів оцінювання є методика прогнозування ефективності різних варіантів управлінських рішень, яка дозволяє оцінити їх потенційний вплив та обрати найбільш оптимальні варіанти. Ця методика включає такі компоненти, як визначення базового сценарію, моделювання альтернативних сценаріїв, аналіз затрат і вигод, аналіз чутливості та невизначеності, аналіз ризиків, мультикритеріальний аналіз, а також експертна оцінка.

Не менш важливим елементом моделі є забезпечення зворотного зв'язку та адаптації системи управління на основі отриманого досвіду та результатів моніторингу. Для цього пропонуються такі механізми, як система регулярного перегляду та оновлення планів, система управління знаннями, механізми адаптивного управління, система підзвітності та стимулювання, а також методологічне вдосконалення самої системи оцінювання.

На основі результатів розробки механізму комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, а також аналізу потенційних бар'єрів та факторів успіху, можна сформулювати низку рекомендацій щодо його впровадження в практику публічного управління в Україні.

Перша група рекомендацій стосується нормативно-правового забезпечення впровадження механізму. Зокрема, рекомендується ініціювати

внесення змін до Кодексу цивільного захисту України та інших нормативно-правових актів, які б формалізували вимоги щодо проведення комплексного оцінювання та моніторингу діяльності органів влади в умовах надзвичайних ситуацій. Також пропонується розробити та затвердити методику проведення комплексного оцінювання та моніторингу як офіційного документа, включити відповідні показники в систему ключових індикаторів діяльності відповідних органів влади та посадових осіб, а також розробити нормативне забезпечення для стимулювання та підтримки впровадження механізму.

Друга група рекомендацій присвячена інституційному забезпеченню впровадження механізму. Зокрема, пропонується створити спеціалізований підрозділ на базі ДСНС України або РНБО України, відповідальний за координацію та методичне забезпечення процесів оцінювання та моніторингу, сформувати міжвідомчу робочу групу з представників різних органів влади, визначити відповідальних осіб у кожному органі влади, залученому до системи цивільного захисту, залучити наукові установи та аналітичні центри до процесу методичного супроводу та аналізу результатів оцінювання, а також забезпечити участь громадських організацій та експертного середовища у процесах оцінювання.

Третя група рекомендацій стосується розвитку потенціалу та компетенцій. Зокрема, рекомендується розробити та впровадити програми навчання та підвищення кваліфікації для персоналу, проводити регулярні семінари, конференції, тренінги для обміну досвідом та кращими практиками, розробити детальні методичні матеріали, інструкції, посібники, забезпечити технічну підтримку та консультування органів влади, а також сприяти формуванню культури, орієнтованої на постійне вдосконалення та використання даних для прийняття рішень.

Четверта група рекомендацій присвячена інформаційно-технологічному забезпеченню. Зокрема, пропонується розробити та впровадити спеціалізовану інформаційно-аналітичну систему для автоматизації процесів збору, обробки, аналізу та візуалізації даних, забезпечити інтеграцію цієї

системи з іншими інформаційними ресурсами та базами даних, впровадити сучасні технології аналізу даних, забезпечити належний рівень захисту інформації та кібербезпеки системи, а також створити публічний портал для представлення результатів оцінювання широкій громадськості.

П'ята група рекомендацій стосується поетапного впровадження механізму. Зокрема, рекомендується розробити детальний план поетапного впровадження механізму, почати впровадження з пілотних проєктів, забезпечити ретельний моніторинг процесу впровадження, поступово розширювати масштаби впровадження, а також забезпечити регулярний перегляд та оновлення механізму з урахуванням змін у зовнішньому середовищі, нових викликів та можливостей.

Шоста група рекомендацій присвячена забезпеченню стійкості та інтеграції механізму. Зокрема, пропонується включити механізм комплексного оцінювання та моніторингу в загальну систему стратегічного планування та управління у сфері цивільного захисту, забезпечити врахування результатів оцінювання при розробці та коригуванні стратегій, програм, планів, створити стимули для органів влади щодо використання результатів оцінювання для вдосконалення своєї діяльності, забезпечити регулярне інформування керівництва держави та широкої громадськості про результати оцінювання та вжиті заходи з удосконалення системи.

У цілому, впровадження запропонованого механізму комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій дозволить суттєво підвищити ефективність та результативність діяльності органів влади з попередження, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в Україні. Це сприятиме зміцненню національної безпеки, підвищенню стійкості держави та суспільства до різноманітних загроз, зменшенню людських жертв та матеріальних збитків від надзвичайних ситуацій, а також забезпеченню сталого розвитку країни в умовах нових викликів та загроз.

3.3. Реалізація інтегративної моделі розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Ефективність публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій безпосередньо залежить від інституційної спроможності відповідної системи. Її можна визначити як здатність органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів управління здійснювати скоординовані, своєчасні та адекватні дії на всіх етапах управління надзвичайними ситуаціями. Проведений у попередніх розділах аналіз сучасного стану публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні виявив ряд системних проблем, які суттєво обмежують інституційну спроможність системи.

До таких проблем належать розпорошеність функцій та повноважень між різними суб'єктами управління, недостатньо чіткі механізми координації та взаємодії, переважання реактивного підходу замість проактивного, низький рівень адаптивності до мінливих умов безпекового середовища, обмежений рівень професійних компетентностей персоналу, недостатнє ресурсне забезпечення, а також слабка культура безпеки та управління ризиками [92].

Вирішення зазначених проблем потребує системного підходу до розвитку інституційної спроможності, що передбачає комплексну трансформацію організаційних структур, процесів та компетентностей на основі єдиної концептуальної моделі. У цьому параграфі розглядається розроблена нами інтегративна модель розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій (рис. 3.3), яка являє собою цілісну систему взаємопов'язаних елементів, побудовану на принципах адаптивності, проактивності та резильєнтності, та має на меті забезпечення гнучкого реагування на різні типи надзвичайних ситуацій з урахуванням їх масштабу, інтенсивності та динаміки розвитку.

Запропонована інтегративна модель розвитку інституційної

спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій базується на системному підході, який розглядає публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій як складну адаптивну систему, що функціонує в умовах високої невизначеності та динамічних змін.

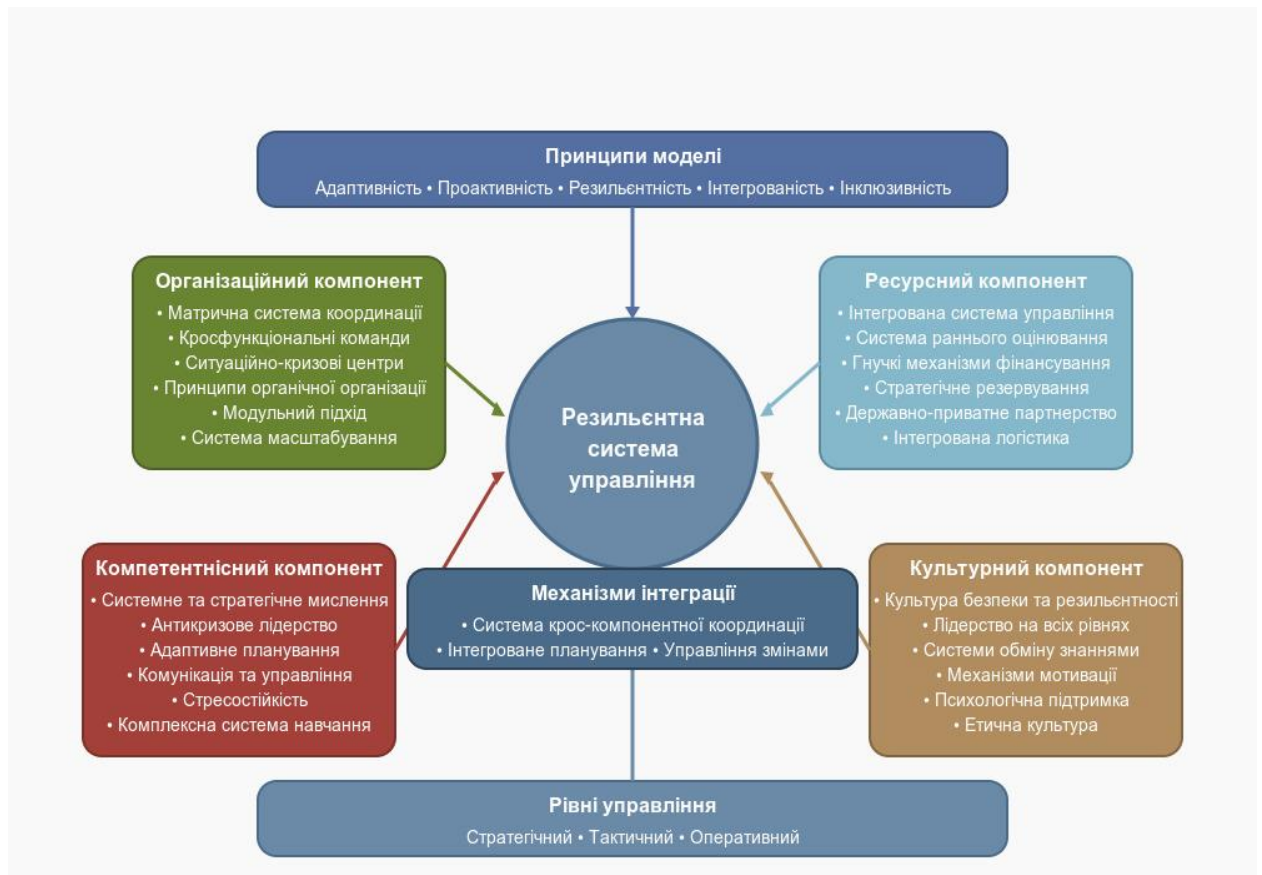


Рис. 3.3. Інтегративна модель розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

Основним теоретичним підґрунтям інтегративної моделі є концепція резильєнтності, яка розглядає здатність системи не лише протистояти зовнішнім шокам та стресам, але й адаптуватися до змін, вчитися на основі набутого досвіду та трансформуватися у відповідь на нові виклики. На відміну від традиційного розуміння стійкості як здатності повертатися до початкового стану після збурень, резильєнтність передбачає можливість еволюційного розвитку системи, який може призводити до якісно нових станів, більш

ефективних в нових умовах.

Також теоретичним підґрунтям моделі є сучасні парадигми публічного управління, зокрема мережева парадигма, яка розглядає публічне управління як процес взаємодії між різними акторами у форматі горизонтальних мереж; адаптивне управління, що наголошує на необхідності постійного навчання, експериментування та коригування стратегій і дій [242]; антикризовий менеджмент, який фокусується на запобіганні, підготовці, реагуванні та відновленні після кризових ситуацій [195]; та комплексне управління ризиками, що представляє системний підхід до ідентифікації, аналізу, оцінки та обробки ризиків [248]. Причому інноваційний характер запропонованої моделі полягає в інтеграції цих підходів у єдину концептуальну рамку, яка дозволяє комплексно вирішувати проблеми розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Виходячи з цього, інтегративна модель базується на таких ключових принципах як адаптивність, проактивність, резильєнтність, інтегрованість та інклюзивність.

Адаптивність передбачає здатність системи гнучко реагувати на зміни зовнішнього середовища, коригувати стратегії, структури та процеси відповідно до нових викликів та загроз. Це включає постійний моніторинг змін у безпековому середовищі, гнучкість організаційних структур та процесів, здатність швидко перерозподіляти ресурси відповідно до пріоритетів, а також культуру експериментування та інновацій.

Проактивність означає орієнтацію на запобігання та мінімізацію ризиків надзвичайних ситуацій, а не лише на реагування на вже існуючі проблеми. Це включає систематичну ідентифікацію та оцінку ризиків, превентивні заходи та раннє втручання, стратегічне планування та прогнозування, а також формування культури безпеки та відповідальності.

Резильєнтність передбачає здатність системи зберігати функціональність в умовах стресу та швидко відновлюватися після впливу

деструктивних факторів. Це включає надійність та стійкість критичних функцій та інфраструктури, наявність резервів та дублюючих систем, здатність до самоорганізації та мобілізації ресурсів, а також навчання на основі досвіду та постійне вдосконалення.

Інтегрованість передбачає цілісний та системний підхід до розвитку інституційної спроможності, який охоплює всі рівні, компоненти та процеси системи публічного управління. Це включає узгодженість та синергію різних елементів системи, взаємодію між різними рівнями управління, координацію між різними суб'єктами, а також інтеграцію управління надзвичайними ситуаціями в ширший контекст національної безпеки.

Інклюзивність означає залучення всіх зацікавлених сторін до процесів планування, прийняття рішень та реалізації заходів щодо попередження та управління надзвичайними ситуаціями. Це включає участь громад та громадянського суспільства, державно-приватне партнерство, міжвідомчу та міжсекторальну співпрацю, а також врахування потреб та можливостей різних груп населення.

Інтегративна модель розвитку інституційної спроможності складається з чотирьох взаємопов'язаних компонентів, які у сукупності визначають здатність системи публічного управління ефективно функціонувати в умовах надзвичайних ситуацій. Це організаційний компонент, який включає формальні структури, процеси, механізми координації та взаємодії; компетентнісний компонент, що охоплює знання, навички, здібності та цінності персоналу; ресурсний компонент, який включає матеріальні, фінансові, інформаційні та інші ресурси; та культурний компонент, що охоплює норми, цінності, переконання та практики. Ці компоненти взаємодіють між собою, утворюючи цілісну систему, в якій зміни в одному компоненті впливають на інші компоненти. Тому розвиток інституційної спроможності потребує комплексного підходу, який враховує ці взаємозв'язки та забезпечує синергію між різними аспектами системи.

Інтегративна модель також враховує різні рівні управління, які мають

свої специфічні функції та вимоги: стратегічний рівень, який відповідає за формування політики, стратегічне планування, визначення пріоритетів, розподіл ресурсів та координацію на національному рівні; тактичний рівень, який забезпечує реалізацію стратегічних рішень, координацію дій на регіональному та місцевому рівнях, адаптацію загальних підходів до конкретних умов; та оперативний рівень, який безпосередньо реалізує заходи з попередження, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на місцях. Для кожного рівня управління модель визначає специфічні вимоги до організаційних структур, компетентностей персоналу, ресурсного забезпечення та організаційної культури, що дозволяє забезпечити цілісність та ефективність всієї системи.

Слід зазначити, що запропонована інтегративна модель відрізняється від існуючих підходів до розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій за кількома ключовими аспектами. По-перше, вона пропонує системність та цілісність, охоплюючи всі ключові компоненти системи та їх взаємозв'язки. По-друге, вона враховує специфіку різних рівнів управління та пропонує диференційовані підходи до розвитку їх спроможностей. По-третє, вона орієнтована на резильєнтність, тобто на розвиток адаптивності та здатності функціонувати в умовах невизначеності. По-четверте, вона базується на інклюзивності та мережевому підході, виходячи за рамки вузько відомчого підходу. По-п'яте, вона пропонує оптимальне поєднання формальних структур і процедур з адаптивними механізмами, що дозволяє системі бути одночасно стабільною та гнучкою. І нарешті, вона враховує специфічний український контекст, включаючи поточні виклики, пов'язані з військовою агресією, децентралізацією, європейською інтеграцією тощо.

Розглянемо далі докладно кожний з компонентів запропонованої моделі.

Організаційний компонент моделі. Організаційний компонент інтегративної моделі спрямований на трансформацію організаційних структур та процесів системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій

для забезпечення їх більшої адаптивності, проактивності та резильєнтності. Цей компонент охоплює формальні аспекти системи, включаючи її архітектуру, механізми координації, процеси прийняття рішень та реалізації заходів.

Ключовим елементом організаційного компоненту є трансформація структури системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Традиційна ієрархічна структура, хоча і забезпечує чіткість підпорядкування та контролю, має обмежену гнучкість та здатність адаптуватися до складних та динамічних умов надзвичайних ситуацій. Тому ми пропонуємо перехід до більш гнучкої та адаптивної організаційної архітектури, яка поєднує елементи ієрархії з мережевими та матричними структурами.

Основні напрями трансформації організаційних структур включають впровадження матричної системи координації на різних рівнях управління, формування гнучких кросфункціональних команд реагування, розвиток ситуаційно-кризових центрів, впровадження принципів органічної організації, а також створення резервних та дублюючих структур для забезпечення безперервності функціонування критично важливих процесів.

Впровадження матричної системи координації передбачає збереження вертикальної лінії командування для забезпечення чіткості підпорядкування та відповідальності, створення горизонтальних функціональних або проектних структур для вирішення конкретних завдань, формування міжвідомчих та міжсекторальних команд, а також чітке визначення ролей, повноважень та відповідальності як у вертикальній, так і в горизонтальній площині.

Формування гнучких кросфункціональних команд реагування передбачає мультидисциплінарний склад, який включає фахівців різного профілю, модульну структуру, яка дозволяє швидко змінювати конфігурацію команди залежно від типу та масштабу надзвичайної ситуації, високий рівень автономності в прийнятті оперативних рішень при збереженні загальної координації, а також здатність до самоорганізації та адаптації до мінливих

умов.

Розвиток ситуаційно-кризових центрів на різних рівнях управління забезпечує централізований збір, аналіз та поширення інформації про надзвичайні ситуації, координацію дій різних суб'єктів реагування, підтримку прийняття рішень на основі актуальної та повної інформації, а також комунікацію з населенням та засобами масової інформації.

Впровадження принципів органічної організації передбачає меншу формалізацію та бюрократизацію процесів, більшу децентралізацію прийняття рішень, гнучкі ролі та функції, а також орієнтацію на адаптацію та інновації.

Створення резервних та дублюючих структур включає визначення критично важливих функцій та процесів, розробку планів забезпечення безперервності їх функціонування, створення резервних центрів управління, комунікацій, джерел енергопостачання тощо, а також регулярне тестування та оновлення резервних систем.

Важливою особливістю пропонованої моделі є здатність організаційних структур адаптуватися до різних типів та масштабів надзвичайних ситуацій. Для цього ми пропонуємо такі механізми як модульний підхід до формування організаційних структур, система масштабування реагування, спеціалізовані структури для різних типів надзвичайних ситуацій, а також механізми міжрегіональної та міжнародної взаємодії.

Модульний підхід передбачає базову структуру, яка функціонує в режимі повсякденної діяльності, додаткові модулі, які активуються залежно від типу та масштабу надзвичайної ситуації, чіткі протоколи активації та деактивації різних модулів, а також стандартизовані інтерфейси взаємодії між модулями.

Система масштабування реагування включає чітко визначені рівні реагування залежно від масштабу та складності надзвичайної ситуації, протоколи переходу між різними рівнями реагування, заздалегідь визначені ресурси та повноваження для кожного рівня реагування, а також механізми оцінки ситуації та прийняття рішень щодо зміни рівня реагування.

Спеціалізовані структури для різних типів надзвичайних ситуацій включають функціональні підсистеми для реагування на техногенні, природні, соціальні та інші типи надзвичайних ситуацій, спеціалізовані команди та групи експертів, механізми інтеграції та координації між різними спеціалізованими структурами, а також гнучкі форми залучення зовнішніх експертів та ресурсів.

Механізми міжрегіональної та міжнародної взаємодії дозволяють залучати ресурси та експертизу з інших регіонів або країн у разі масштабних надзвичайних ситуацій, забезпечувати сумісність процедур, обладнання, комунікаційних систем, здійснювати спільне планування та навчання, а також ефективно координувати міжнародні операції з реагування [180].

Для забезпечення ефективної координації між різними суб'єктами системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій ми пропонуємо впровадження матричної системи координації на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях.

На стратегічному рівні це включає Національну координаційну раду з питань надзвичайних ситуацій при РНБО України, міжвідомчі робочі групи з питань готовності до різних типів надзвичайних ситуацій, механізми взаємодії з міжнародними організаціями та партнерами, а також систему стратегічного планування та розподілу ресурсів.

На тактичному рівні це включає регіональні та місцеві комісії з питань ТЕБ та НС, міжвідомчі оперативні штаби, механізми взаємодії між різними територіальними підрозділами, а також системи управління інцидентами на рівні конкретних об'єктів або територій.

На оперативному рівні це включає оперативно-координаційні центри та диспетчерські служби, мобільні пункти управління на місці події, спільні команди реагування, які включають представників різних служб, а також системи оперативного управління ресурсами та персоналом.

Матрична система координації передбачає чіткі вертикальні та горизонтальні лінії взаємодії, визначені процедури ескалації проблем та

прийняття рішень, а також механізми забезпечення єдності управління при збереженні необхідної автономності та гнучкості на різних рівнях.

Важливим аспектом організаційного компоненту є забезпечення безперервності функціонування критично важливих процесів системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Для цього ми пропонуємо впровадження системи управління безперервністю діяльності відповідно до міжнародних стандартів, розвиток розподілених та децентралізованих систем управління, створення захищених та стійких систем комунікації та обміну інформацією, а також впровадження процедур делегування повноважень та прийняття рішень в кризових умовах.

Запропонований організаційний компонент інтегративної моделі забезпечує створення гнучкої, адаптивної та стійкої організаційної структури системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, здатної ефективно функціонувати в широкому спектрі сценаріїв та умов.

Компетентнісний компонент моделі. Компетентнісний компонент інтегративної моделі фокусується на розвитку знань, навичок, здібностей та ціннісних установок персоналу системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Цей компонент є критично важливим, оскільки ефективність функціонування системи значною мірою залежить від людського фактора – здатності людей приймати правильні рішення та виконувати необхідні дії в складних та динамічних умовах надзвичайних ситуацій.

У рамках інтегративної моделі ми пропонуємо структурований підхід до розвитку компетентностей персоналу на різних рівнях управління, який враховує специфіку функцій та завдань на кожному рівні, а також забезпечує цілісність та взаємодоповнюваність різних типів компетентностей.

Для керівників та фахівців, які працюють на стратегічному рівні системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, ключовими групами компетентностей є системне та стратегічне мислення, антикризове лідерство, управління складними системами в умовах невизначеності, а також стратегічне прогнозування та сценарне планування.

Системне та стратегічне мислення включає здатність аналізувати складні взаємозв'язки між різними елементами безпекового середовища, уміння визначати довгострокові тенденції та їх потенційний вплив на систему цивільного захисту, здатність прогнозувати каскадні ефекти та вторинні наслідки надзвичайних ситуацій, а також уміння інтегрувати різні перспективи та підходи до вирішення комплексних проблем.

Антикризове лідерство охоплює здатність приймати обґрунтовані рішення в умовах високої невизначеності та тиску, уміння ефективно комунікувати стратегічні цілі та завдання, здатність мобілізувати ресурси та заручитися підтримкою різних зацікавлених сторін, уміння створювати та підтримувати довіру в кризових умовах, а також здатність управляти власними емоціями та емоційним станом команди.

Управління складними системами в умовах невизначеності передбачає здатність розробляти та впроваджувати адаптивні стратегії управління, уміння балансувати між централізацією та децентралізацією процесів прийняття рішень, здатність управляти конфліктуючими пріоритетами та обмеженими ресурсами, уміння впроваджувати інновації та експериментальні підходи в умовах високих ризиків, а також здатність забезпечувати ефективну взаємодію між різними органами влади, відомствами та секторами.

Стратегічне прогнозування та сценарне планування включає здатність ідентифікувати потенційні загрози та можливості, уміння розробляти та аналізувати альтернативні сценарії розвитку ситуації, здатність формувати проактивні стратегії зменшення ризиків, уміння інтегрувати сценарне планування в процеси стратегічного управління, а також здатність трансформувати стратегічні цілі в конкретні плани дій.

Для керівників та фахівців на тактичному рівні управління ключовими групами компетентностей є кросфункціональна координація, управління інформаційними потоками, адаптивне планування та організація, а також комунікація та управління взаємодією.

Кросфункціональна координація передбачає здатність забезпечувати

ефективну взаємодію між різними функціональними підрозділами, уміння організовувати міжвідомчу співпрацю на регіональному та місцевому рівнях, здатність інтегрувати зусилля державних органів, приватного сектору та громадянського суспільства, уміння управляти командами з різним функціональним та професійним складом, а також здатність вирішувати конфлікти та узгоджувати різні інтереси та підходи.

Управління інформаційними потоками охоплює здатність забезпечувати збір, аналіз та поширення критично важливої інформації, уміння оцінювати достовірність та релевантність інформації з різних джерел, здатність трансформувати дані в зрозумілі та корисні знання для прийняття рішень, уміння забезпечувати своєчасну та точну комунікацію між різними рівнями управління, а також здатність використовувати інформаційні технології для підвищення ситуаційної обізнаності.

Адаптивне планування та організація включає здатність трансформувати стратегічні цілі в конкретні оперативні плани, уміння швидко адаптувати плани залежно від зміни ситуації, здатність ефективно розподіляти ресурси відповідно до пріоритетів, уміння впроваджувати та координувати заходи з готовності та реагування, а також здатність оцінювати ефективність заходів та вносити необхідні корективи.

Комунікація та управління взаємодією передбачає здатність ефективно комунікувати з різними аудиторіями, уміння забезпечувати прозорість та доступність інформації про надзвичайні ситуації, здатність управляти сприйняттям ризиків та кризовою комунікацією, уміння залучати громади та інших зацікавлених сторін до процесів планування та реагування, а також здатність використовувати різні канали та технології комунікації [39].

Для персоналу на оперативному рівні управління ключовими групами компетентностей є технічні та спеціалізовані навички, стресостійкість та емоційна саморегуляція, командна робота та ситуативне лідерство, а також прийняття рішень в умовах обмеженого часу та інформації.

Технічні та спеціалізовані навички охоплюють професійні знання та

навички у конкретній сфері, уміння використовувати спеціалізоване обладнання та технології, здатність застосовувати стандартні операційні процедури в різних ситуаціях, уміння оцінювати ризики та приймати заходи безпеки під час операцій, а також здатність підтримувати фізичну та психологічну готовність до дій в екстремальних умовах.

Стресостійкість та емоційна саморегуляція включає здатність зберігати ефективність діяльності в умовах високого стресу, уміння управляти власними емоціями та психологічним станом, здатність зберігати ясність мислення в умовах обмеженого часу та інформації, уміння розпізнавати ознаки стресу та вигорання у себе та колег, а також здатність застосовувати техніки психологічної самопомоги та відновлення.

Командна робота та ситуативне лідерство передбачає здатність ефективно працювати в складі різних команд та груп, уміння швидко встановлювати робочі відносини з новими членами команди, здатність брати на себе лідерські функції залежно від ситуації, уміння підтримувати взаємну довіру та згуртованість команди, а також здатність чітко комунікувати та дотримуватися командних протоколів.

Прийняття рішень в умовах обмеженого часу та інформації охоплює здатність швидко оцінювати ситуацію та визначати пріоритетні дії, уміння застосовувати стандартні процедури та адаптувати їх до конкретних умов, здатність приймати рішення в умовах неповної або суперечливої інформації, уміння розпізнавати критичні моменти, які вимагають негайного реагування, а також здатність вчитися на досвіді та інтегрувати уроки в майбутні дії.

Для системного розвитку зазначених компетентностей ми пропонуємо такі інтегровані механізми як комплексна система навчання та підготовки, практично-орієнтовані методи навчання, системи управління знаннями та обміну досвідом, а також індивідуалізовані плани розвитку компетентностей.

Комплексна система навчання та підготовки включає базову професійну підготовку за спеціалізованими програмами, регулярні тренінги з розвитку специфічних компетентностей, міжвідомчі програми навчання для розвитку

навичок взаємодії, програми підвищення кваліфікації для різних рівнів управління, а також інтеграцію питань управління надзвичайними ситуаціями в програми підготовки державних службовців.

Практично-орієнтовані методи навчання включають симуляції та рольові ігри, що моделюють різні сценарії надзвичайних ситуацій, навчання на робочому місці та наставництво, міжвідомчі та міжнародні навчання та тренування, розбір реальних кейсів та вивчення уроків з минулих надзвичайних ситуацій, а також ротацію персоналу для розширення досвіду та перспектив.

Системи управління знаннями та обміну досвідом охоплюють створення баз знань та найкращих практик, регулярні форуми та зустрічі для обміну досвідом, міжнародні програми обміну та стажування, дослідницькі проекти та інновації у сфері управління надзвичайними ситуаціями, а також менторські програми та спільноти практиків.

Індивідуалізовані плани розвитку компетентностей передбачають регулярну оцінку компетентностей персоналу, розробку персоналізованих планів розвитку, диференційований підхід до розвитку компетентностей залежно від ролі та рівня, поєднання різних методів та форматів навчання, а також систему мотивації та стимулювання професійного розвитку.

Запропонований компетентнісний компонент інтегративної моделі забезпечує системний та цілісний підхід до розвитку людського капіталу системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що є критично важливим для підвищення її адаптивності, проактивності та резильєнтності.

Ресурсний компонент моделі. Ресурсний компонент інтегративної моделі спрямований на забезпечення системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій необхідними матеріальними, фінансовими, інформаційними та іншими ресурсами, а також на розвиток систем та механізмів ефективного управління цими ресурсами в умовах обмежень та невизначеності.

Основою ресурсного компоненту є інтегрована система управління ресурсами, яка забезпечує єдиний підхід до планування, мобілізації, розподілу та використання ресурсів на всіх етапах управління надзвичайними ситуаціями. Ця система характеризується комплексним підходом до планування ресурсів, диференційованим підходом до різних типів ресурсів, багаторівневою системою ресурсного забезпечення, а також інтегрованою інформаційною системою управління ресурсами.

Комплексний підхід до планування ресурсів включає систематичну оцінку потреб у ресурсах для різних сценаріїв надзвичайних ситуацій, узгоджене планування матеріальних, фінансових, людських та інформаційних ресурсів, інтеграцію планування ресурсів у загальні процеси стратегічного та оперативного планування, а також врахування ресурсних можливостей різних суб'єктів.

Диференційований підхід до різних типів ресурсів передбачає створення спеціалізованих систем управління для критично важливих ресурсів, розробку специфічних стратегій для різних типів ресурсів з урахуванням їх особливостей, визначення пріоритетності різних типів ресурсів залежно від типу та фази надзвичайної ситуації, а також використання адаптивних підходів до управління ресурсами з різними характеристиками.

Багаторівнева система ресурсного забезпечення включає розподіл відповідальності за ресурсне забезпечення між національним, регіональним та місцевим рівнями, чіткі механізми координації та інтеграції ресурсів з різних рівнів, забезпечення автономності та самодостатності на нижчих рівнях при збереженні загальної системної єдності, а також гнучкі механізми перерозподілу ресурсів між різними рівнями залежно від ситуації.

Інтегрована інформаційна система управління ресурсами забезпечує централізований облік та моніторинг наявних ресурсів у реальному часі, автоматизовані системи планування та оптимізації використання ресурсів, прозорість та підзвітність у використанні ресурсів, а також аналітичні інструменти для прогнозування потреб та оцінки ефективності використання

ресурсів.

Важливим аспектом ресурсного компоненту є розвиток механізмів, які забезпечують швидку мобілізацію та перерозподіл ресурсів відповідно до змінних потреб в умовах надзвичайних ситуацій. Ці механізми включають систему раннього оцінювання потреб, гнучкі механізми фінансування, модульні та мобільні ресурси, а також адаптивні механізми розподілу ресурсів.

Система раннього оцінювання потреб включає методики швидкої оцінки збитків та потреб безпосередньо після виникнення надзвичайної ситуації, механізми збору та аналізу даних з різних джерел, стандартизовані формати звітності та обміну інформацією, а також залучення експертів з різних галузей для комплексної оцінки потреб.

Гнучкі механізми фінансування включають спеціальні резервні фонди для реагування на надзвичайні ситуації, спрощені процедури виділення та використання коштів в умовах надзвичайних ситуацій, інноваційні фінансові інструменти, а також механізми швидкого залучення міжнародної фінансової допомоги.

Модульні та мобільні ресурси передбачають створення мобільних комплексів різного призначення, стандартизацію та уніфікацію обладнання та матеріалів, забезпечення сумісності та взаємозамінності ресурсів різних відомств та організацій, а також розвиток спеціалізованих транспортних засобів для швидкого переміщення ресурсів.

Адаптивні механізми розподілу ресурсів включають системи динамічного перерозподілу ресурсів відповідно до зміни пріоритетів, алгоритми оптимізації розподілу обмежених ресурсів, децентралізовані механізми прийняття рішень щодо використання ресурсів на місцях, а також системи моніторингу ефективності використання ресурсів та коригування стратегій розподілу.

Важливим елементом ресурсного компоненту є система стратегічного резервування, яка забезпечує наявність критично важливих ресурсів для

різних сценаріїв надзвичайних ситуацій. Ця система включає багаторівневу систему стратегічних резервів, диференційований підхід до різних типів резервів, інноваційні підходи до управління резервами, а також систему контролю якості та оновлення резервів.

Для розширення ресурсної бази системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій ми пропонуємо інноваційні підходи до залучення зовнішніх ресурсів, такі як розвиток державно-приватного партнерства [233], співпраця з неурядовими та волонтерськими організаціями, міжнародне співробітництво та взаємодопомога [197], а також краудсорсинг та громадські ініціативи.

Для ефективного управління рухом ресурсів в умовах надзвичайних ситуацій ми пропонуємо розвиток інтегрованої системи логістичного забезпечення, яка включає адаптивні логістичні мережі, спеціалізовану логістичну інфраструктуру, інтегровані інформаційно-аналітичні системи логістики, а також розвиток компетентностей у сфері кризової логістики.

Важливим аспектом ресурсного компоненту є впровадження сучасних цифрових технологій, які забезпечують ефективне управління ресурсами в реальному часі. Ці технології включають геоінформаційні системи та просторовий аналіз, системи Інтернету речей та сенсорні мережі, аналітику великих даних та штучний інтелект, а також мобільні технології та платформи [216].

Запропонований ресурсний компонент інтегративної моделі забезпечує системний підхід до управління ресурсами системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, поєднуючи традиційні методи з інноваційними підходами та технологіями для досягнення максимальної ефективності та результативності.

Культурний компонент моделі. Культурний компонент інтегративної моделі спрямований на формування відповідної організаційної культури, цінностей, норм поведінки та практик, які підтримують адаптивність, проактивність та резильєнтність системи публічного управління в умовах

надзвичайних ситуацій. Цей компонент є фундаментальним, оскільки навіть найкращі організаційні структури, компетентності та ресурси не зможуть забезпечити ефективне функціонування системи без відповідної культурної основи.

Основою культурного компоненту є розвиток інтегративної культури безпеки та резильєнтності, яка характеризується відповідними цінностями та переконаннями, нормами та практиками, колективними установками, а також неформальними механізмами впливу.

Цінності та переконання включають пріоритет безпеки та захисту життя людей, відповідальність за запобігання ризикам та мінімізацію їх наслідків, відкритість до навчання та постійного вдосконалення, повагу до різноманітності думок та підходів, а також довіру та взаємну підтримку між різними суб'єктами системи.

Норми та практики включають проактивний підхід до ідентифікації та управління ризиками, відкрите обговорення проблем та помилок, визнання та винагородження ініціатив з підвищення безпеки та стійкості, колаборацію та взаємодопомогу між різними підрозділами та організаціями, а також постійне навчання та обмін досвідом.

Колективні установки передбачають усвідомлення спільної відповідальності за безпеку та резильєнтність, готовність до змін та адаптації, орієнтацію на довгострокові результати, критичне мислення та конструктивне ставлення до складних проблем, а також емпатію до потреб та уразливостей різних груп населення.

Неформальні механізми впливу включають лідерство особистим прикладом, наставництво та передачу неявних знань, розповіді та наративи про успішне подолання криз, символічні дії та ритуали, які підкреслюють важливість безпеки та стійкості, а також неформальні спільноти практики та обміну досвідом.

Ключовим елементом культурного компоненту є розвиток лідерства, яке підтримує адаптивність, проактивність та резильєнтність на всіх рівнях

системи. Це включає трансформаційне лідерство на стратегічному рівні, адаптивне лідерство на тактичному рівні, ситуативне лідерство на оперативному рівні, а також розподілене лідерство в мережевих структурах.

Важливим аспектом культурного компоненту є розвиток систем та практик обміну знаннями, які забезпечують колективне навчання та адаптацію. Це включає формалізовані системи управління знаннями, спільноти практики та професійні мережі, процеси колективного навчання, а також культуру відкритості та прозорості.

Для підтримки високої мотивації та ефективності персоналу в стресових умовах надзвичайних ситуацій ми пропонуємо механізми мотивації та стимулювання, такі як система визнання та винагородження, підтримка внутрішньої мотивації, соціальна підтримка та забезпечення, а також розвиток корпоративної ідентичності та згуртованості.

Важливим аспектом культурного компоненту є розвиток систем психологічної підтримки, які забезпечують психологічне здоров'я та стійкість персоналу. Ці системи включають комплексну систему психологічного супроводу, розвиток психологічної резильєнтності, створення підтримуючого робочого середовища, а також профілактику та управління вигоранням.

Невід'ємним елементом культурного компоненту є розвиток етичної культури, яка забезпечує прийняття морально обґрунтованих рішень в складних умовах надзвичайних ситуацій. Це включає формування етичних принципів та цінностей, підготовку до етичних дилем, забезпечення прозорості та підзвітності, а також етичне лідерство та особистий приклад.

Запропонований культурний компонент інтегративної моделі забезпечує формування відповідного психологічного та соціального середовища, яке підтримує адаптивність, проактивність та резильєнтність системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, створюючи основу для ефективного функціонування організаційного, компетентнісного та ресурсного компонентів.

Для забезпечення синергетичного ефекту від взаємодії всіх розглянутих

компонентів інтегративної моделі необхідні спеціальні механізми інтеграції, які забезпечують їх узгоджене функціонування та розвиток. Ключовим елементом інтеграційних механізмів є система крос-компонентної координації, яка забезпечує узгодженість дій та рішень у різних аспектах розвитку інституційної спроможності. Ця система включає Інтеграційну раду з розвитку спроможностей, матричну систему управління розвитком, інформаційно-комунікаційну систему, а також систему інтегрованого планування.

Інтеграційна рада з розвитку спроможностей включає представників, відповідальних за різні компоненти моделі, регулярні засідання для узгодження пріоритетів та дій, механізми спільного планування та прийняття рішень, системи моніторингу та оцінки інтегрованого розвитку, а також розробку інтегрованих програм та проектів.

Матрична система управління розвитком передбачає формування кросфункціональних команд для вирішення комплексних завдань, призначення інтеграційних менеджерів для координації діяльності в рамках різних компонентів, розробку інтегрованих планів дій з чітким розподілом ролей та відповідальності, механізми горизонтальної комунікації та співпраці, а також систему звітності, яка відображає інтегрований характер діяльності.

Інформаційно-комунікаційна система включає єдиний інформаційний простір для обміну даними та знаннями, інтегровані бази даних та інформаційні системи, регулярні форуми та зустрічі для обміну інформацією, спільні інформаційні продукти та аналітичні матеріали, а також цифрові платформи для колаборації та спільної роботи.

Система інтегрованого планування включає узгодження стратегічних документів у різних сферах розвитку спроможностей, інтегровані плани розвитку, які охоплюють всі компоненти моделі, координацію часових рамок та послідовності дій, спільне визначення пріоритетів та розподіл ресурсів, а також механізми адаптивного коригування планів залежно від результатів та змін контексту.

При цьому для забезпечення узгодженості та синхронності змін у різних компонентах інтегративної моделі пропонується використання механізмів синхронізації процесів трансформації, такі як інтегрована архітектура змін, синхронізація темпів та послідовності змін, інтегровані пілотні проекти, а також система кросфункціональних команд трансформації. Важливим аспектом інтеграційних механізмів є також розвиток інформаційно-аналітичних систем, які забезпечують єдине розуміння ситуації та підтримують прийняття комплексних рішень. Ці системи включають інтегровану систему моніторингу та оцінки, аналітичні центри та лабораторії інновацій, системи підтримки прийняття рішень, а також інтегровані знаннєві платформи. У свою чергу управління змінами забезпечує цілісність та ефективність трансформації інституційної спроможності.

Запропоновані інтеграційні механізми взаємодії компонентів моделі забезпечують цілісність та системність розвитку інституційної спроможності, дозволяючи досягти синергетичного ефекту від взаємодії організаційного, компетентнісного, ресурсного та культурного компонентів та уникнути фрагментарності та неузгодженості в процесі трансформації.

Окремо слід наголосити, що впровадження інтегративної моделі розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій має враховувати специфічні умови та виклики українського контексту, включаючи триваючу військову агресію, процеси децентралізації та європейської інтеграції, обмеженість ресурсів та інші фактори.

Так, для ефективної реалізації інтегративної моделі насамперед необхідна її адаптація до існуючого правового поля та інституційної архітектури України. Це включає гармонізацію законодавчої та нормативної бази, інтеграцію моделі в існуючу інституційну архітектуру, узгодження з процесами децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, а також впровадження через стратегічні та програмні документи.

Також реалізація інтегративної моделі в українському контексті повинна

враховувати наявні ресурсні обмеження та специфічні виклики. Це включає адаптацію до умов триваючої військової агресії, оптимізацію використання обмежених ресурсів, інтеграцію міжнародної допомоги та підтримки, а також врахування соціально-економічних викликів.

Тому впровадження інтегративної моделі пропонується здійснювати поетапно, з урахуванням процесів децентралізації та специфічних викликів українського контексту. Це включає етап підготовки та консолідації, етап трансформації на національному рівні, етап розвитку спроможностей на регіональному рівні, етап розвитку місцевих спроможностей та розбудови мереж, а також етап консолідації та інституціоналізації. Причому для забезпечення системності та уникнення дублювання зусиль, впровадження інтегративної моделі має бути інтегроване з іншими реформами у сфері публічного управління. Це включає синхронізацію з реформою державного управління, інтеграцію з секторальними реформами, взаємодію з реформою місцевого самоврядування та децентралізації, а також гармонізацію з процесами європейської інтеграції.

Висновки до третього розділу

1. У межах дослідження стратегічних напрямів вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій обґрунтовано необхідність переходу від фрагментарних підходів до системної трансформації, що базується на принципах системності, адаптивності та проактивності. Визначено чотири ключові стратегічні напрями, які формують взаємопов'язану систему: інтеграція системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в систему національної безпеки, впровадження ризик-орієнтованого підходу, розвиток державно-приватного партнерства у сфері цивільного захисту, використання інноваційних технологій. Доведено, що інтеграція системи публічного управління в систему національної безпеки має

здійснюватися через нормативно-правове забезпечення, інституційне забезпечення, інтегрований підхід до планування, спільну систему підготовки, інтегровану систему моніторингу та стійку систему комунікацій. Це дозволить забезпечити узгодженість дій різних суб'єктів національної безпеки в умовах комплексних загроз, характерних для сучасного безпекового середовища України.

2. Розкрито особливості впровадження ризик-орієнтованого підходу в публічному управлінні в умовах надзвичайних ситуацій, який передбачає системний процес ідентифікації, аналізу, оцінки та управління ризиками для мінімізації потенційних втрат і оптимізації розподілу ресурсів. Запропоновано ключові елементи його реалізації: створення національної системи оцінки ризиків, розробка стратегій управління ризиками, впровадження системи моніторингу та раннього попередження, розвиток культури управління ризиками, впровадження механізмів громадської участі, розвиток аналітичного потенціалу та інтеграція управління ризиками в процеси прийняття рішень. Впровадження цього підходу сприятиме переходу від реактивної до проактивної моделі управління, що особливо важливо в умовах взаємопов'язаності та динамічності сучасних загроз.

3. Обґрунтовано значення державно-приватного партнерства як важливого стратегічного напрямку вдосконалення публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Визначено ключові напрями його розвитку: модернізація інфраструктури цивільного захисту; розробка та впровадження інноваційних технологій; надання послуг у сфері цивільного захисту; забезпечення стійкості бізнесу та критичної інфраструктури; фінансування заходів цивільного захисту. Запропоновано механізми стимулювання участі приватного сектора в системі цивільного захисту, зокрема через удосконалення нормативно-правової бази, розвиток інституційних механізмів підтримки, створення фінансових стимулів та підвищення компетентності представників державного та приватного секторів. Доведено, що розвиток державно-приватного партнерства дозволить мобілізувати додаткові ресурси,

впроваджувати інноваційні рішення та посилити соціальну відповідальність бізнесу у сфері забезпечення безпеки.

4. Розроблено механізм комплексного оцінювання та моніторингу публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, який охоплює всі етапи життєвого циклу надзвичайної ситуації та забезпечує системну діагностику стану готовності, ефективності реагування та результативності відновлювальних процесів. Механізм включає структуровані системи індикаторів для превентивного, оперативного та відновлювального етапів, що дозволяє оцінювати різні аспекти діяльності системи публічного управління на кожному етапі життєвого циклу надзвичайної ситуації. Запропонована система індикаторів враховує як кількісні, так і якісні аспекти функціонування системи, що забезпечує комплексність оцінювання. Механізм доповнено методикою збору та аналізу даних, яка поєднує різноманітні джерела інформації та аналітичні підходи, а також моделлю використання результатів оцінювання для прийняття управлінських рішень, що забезпечує практичну спрямованість механізму.

5. Сформовано інтегративну модель розвитку інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій, яка базується на принципах адаптивності, проактивності, резильєнтності, інтегрованості та інклюзивності. Модель включає чотири взаємопов'язані компоненти: організаційний, компетентнісний, ресурсний та культурний. Організаційний компонент спрямований на трансформацію структур та процесів системи управління для забезпечення їх адаптивності. Компетентнісний компонент забезпечує розвиток знань, навичок та ціннісних установок персоналу на різних рівнях управління. Ресурсний компонент включає інтегровану систему управління ресурсами, механізми їх мобілізації та розподілу. Культурний компонент спрямований на формування організаційної культури, що підтримує адаптивність та резильєнтність. Важливою особливістю моделі є врахування специфіки різних рівнів управління (стратегічного, тактичного, оперативного) та забезпечення їх

інтеграції через спеціальні механізми.

6. Розроблено рекомендації щодо практичного впровадження запропонованих стратегічних напрямів, механізму оцінювання та інтегративної моделі в діяльність органів публічного управління в Україні з урахуванням специфічних умов та викликів українського контексту. Визначено, що впровадження має відбуватися поетапно, з урахуванням процесів децентралізації та європейської інтеграції, а також наявних ресурсних обмежень. Запропоновано заходи з адаптації нормативно-правової бази, інституційного забезпечення, розвитку компетенцій персоналу та забезпечення необхідного ресурсного потенціалу. Обґрунтовано, що в умовах триваючої військової агресії особливу увагу слід приділити питанням забезпечення стійкості системи управління до деструктивних впливів, захисту критичної інфраструктури та розвитку механізмів швидкого відновлення функціональності в разі її порушення.

ВИСНОВКИ

1. На основі комплексного теоретико-методологічного аналізу було визначено сутність, особливості та принципи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій як специфічного типу управлінської діяльності. Встановлено, що його відмінними рисами є: здійснення в ситуації високої невизначеності та суспільної небезпеки; необхідність ухвалення критичних рішень з масштабними наслідками в умовах обмеженого часу та ресурсів; підвищений рівень відповідальності суб'єктів управління; інтенсивна міжвідомча взаємодія та координація; залучення значних людських, матеріально-технічних, інформаційних ресурсів; використання специфічних форм, методів та інструментів управлінського впливу. Ці характеристики зумовлюють суттєві відмінності в цілепокладанні, часових горизонтах планування, ступені централізації повноважень, механізмах ресурсного забезпечення, інтенсивності комунікацій, морально-психологічних вимогах до персоналу порівняно з управлінською діяльністю у штатному режимі. Визначено, що ефективне функціонування системи публічного управління в екстремальних умовах має базуватися на принципах проактивності та превентивності, гнучкості та адаптивності, оперативності прийняття та реалізації рішень, пріоритетності безпеки людей, максимальної мобілізації ресурсів, залучення та координації зусиль усіх стейкхолдерів. Системна імплементація цих принципів у практику антикризового менеджменту дозволяє суттєво зменшити ризики виникнення надзвичайних ситуацій, підвищити готовність до реагування на них, мінімізувати негативні наслідки.

2. Комплексний аналіз оцінки ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні дозволив виявити структурні та функціональні проблеми, що знижують результативність державної політики у сфері цивільного захисту. Встановлено, що традиційні методи оцінювання управлінської діяльності, які базуються на співвідношенні «витрати-вигоди», мають обмежене застосування в умовах надзвичайних ситуацій через високий

рівень невизначеності, нематеріальний характер багатьох результатів антикризового управління та необхідність оперативного ухвалення рішень поза стандартними процедурами. Розроблено багатовимірну систему критеріїв оцінки ефективності публічного управління в екстремальних умовах, структуровану за ключовими етапами циклу антикризового управління: прогнозування та попередження ризиків, безпосереднє реагування на надзвичайні ситуації, ліквідація наслідків та відновлення. Доведено необхідність диференційованого підходу до оцінювання діяльності різних рівнів та підсистем публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій з урахуванням їх функціональної специфіки та зони відповідальності. Обґрунтовано, що ефективність антикризового публічного управління визначається не лише кількісними показниками (час реагування, обсяг витрачених ресурсів, масштаб збитків), але й якісними характеристиками (якість ухвалених рішень, рівень координації дій, адаптивність до мінливих умов).

3. Дослідження нормативно-правових засад публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні виявило, що існуюча законодавча база потребує системного вдосконалення для адекватної відповіді на сучасні виклики. Встановлено, що ключову роль у правовому регулюванні цієї сфери відіграють Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, закони «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про національну безпеку України» та інші нормативно-правові акти. Водночас існує проблема неузгодженості та фрагментарності підзаконних актів, що регулюють окремі аспекти цивільного захисту, недостатньої гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами та неповної імплементації положень міжнародних договорів України у цій сфері. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення: оновлення та модернізація базового законодавства з урахуванням сучасних викликів та загроз, систематизація та уніфікація підзаконних нормативно-правових актів, імплементація

європейських та міжнародних стандартів у сфері цивільного захисту, розвиток правової культури та обізнаності населення щодо дій в умовах надзвичайних ситуацій, забезпечення прозорості та публічності процесу розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

4. Розроблено комплексні рекомендації щодо адаптації зарубіжного досвіду до українських реалій з урахуванням особливостей національної системи публічного управління, наявних ресурсів та специфічних викликів, які постають перед Україною. Обґрунтовано, що пріоритетними напрямками такої адаптації мають стати: розбудова ефективної системи міжвідомчої координації та взаємодії шляхом впровадження інтегрованих систем управління надзвичайними ситуаціями, єдиних стандартів та протоколів дій, створення координаційних центрів та механізмів; розвиток державно-приватного партнерства та залучення громадськості через стимулювання волонтерського руху, розбудову потенціалу місцевих громад, створення платформ для співпраці; впровадження сучасних технологій управління ризиками, зокрема інтегрованих інформаційних систем, засобів моніторингу та раннього попередження, методів моделювання та прогнозування; вдосконалення системи підготовки кадрів шляхом модернізації освітніх програм, впровадження інноваційних форм та методів навчання, міжнародного обміну досвідом. При цьому процес запозичення та адаптації зарубіжних практик має враховувати обмеженість ресурсів, особливості інституційного середовища та поточні виклики національній безпеці України, зокрема в умовах збройної агресії.

5. Дослідження проблематики публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій засвідчило необхідність комплексного реформування існуючої системи. На основі аналізу сучасних викликів та міжнародного досвіду сформульовано та обґрунтовано стратегічні напрями вдосконалення, які в сукупності забезпечують системний підхід до трансформації. Доведено, що ключовим елементом ефективної системи є синергія чотирьох компонентів: по-перше, тісна інтеграція системи цивільного захисту з

архітектурою національної безпеки, що створює єдиний безпековий простір для протидії загрозам різного характеру; по-друге, проактивний ризик-орієнтований підхід, який трансформує реактивну модель управління надзвичайними ситуаціями в систему випереджального реагування на потенційні загрози; по-третє, мережева модель державно-приватного партнерства, яка дозволяє консолідувати ресурси всіх секторів суспільства; по-четверте, технологічна модернізація на основі сучасних інформаційно-комунікаційних рішень. Доведено, що саме комплексне впровадження всіх компонентів забезпечує стійкість системи до безпекових викликів, зокрема в умовах військової агресії. Динамічна взаємодія цих стратегічних напрямів створює основу для формування гнучкої, адаптивної та проактивної системи управління, здатної ефективно функціонувати в різних сценаріях кризових ситуацій, забезпечуючи безперервність життєво важливих функцій держави та захист населення. Практична реалізація запропонованих стратегічних напрямів потребує узгоджених дій на всіх рівнях публічної влади, що передбачає трансформацію нормативно-правової бази, удосконалення інституційних механізмів, розвиток професійних компетентностей, оптимізацію ресурсного забезпечення та впровадження інноваційних управлінських практик.

6. В результаті критичного аналізу діючих в Україні підходів до оцінювання ефективності публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій виявлено їх суттєві обмеження, зокрема фрагментарність, ретроспективний характер, надмірний фокус на кількісних показниках та недостатнє врахування превентивних аспектів. Встановлено також низький рівень інтегрованості систем оцінювання різних відомств, що не дозволяє сформувати комплексне бачення стану системи. Для подолання цих недоліків розроблено багаторівневий механізм оцінювання та моніторингу, який забезпечує збалансовану та всебічну діагностику системи на всіх етапах управлінського циклу. Принциповою відмінністю запропонованого механізму є інтеграція трьох взаємопов'язаних підсистем індикаторів, що дозволяє

оцінювати як превентивну готовність системи до потенційних загроз, так і оперативну ефективність під час реагування та якість відновлювальних процесів. Ключовою особливістю механізму є його адаптивність – він передбачає можливість динамічного налаштування індикаторів залежно від специфіки загроз, рівня управління та наявних ресурсів. Емпірично доведено, що впровадження такого механізму дозволяє оперативно виявляти критичні вразливості системи управління, завчасно ідентифікувати системні проблеми та об'єктивно оцінювати ефективність впроваджуваних заходів. Особлива цінність механізму полягає в його спрямованості на практичне використання результатів оцінювання для прийняття управлінських рішень через інтегровану інформаційно-аналітичну платформу, що забезпечує агрегацію та візуалізацію даних, аналітичну обробку інформації та формування управлінських рекомендацій для різних рівнів органів влади.

7. Дослідження інституційної спроможності системи публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій виявило необхідність її системної трансформації з урахуванням сучасних викликів та загроз. На основі концептуального синтезу теорій резильєнтності, адаптивного управління, системного підходу та мережевого управління розроблено цілісну архітектуру інституційного розвитку у формі інтегративної моделі. Запропонована модель формує принципово новий підхід до побудови системи управління, відмінний від традиційного ієрархічного, і базується на динамічній взаємодії чотирьох системоутворюючих блоків. Організаційний блок забезпечує формування гнучких структур з модульною архітектурою, що дозволяє адаптувати конфігурацію системи під конкретні типи загроз. Компетентнісний блок формує трирівневу систему розвитку людського капіталу, диференційовану за функціональними ролями та рівнями відповідальності. Ресурсний блок створює інтегровану екосистему мобілізації та управління ресурсами з динамічним перерозподілом відповідно до пріоритетів. Культурний блок формує ціннісно-нормативне підґрунтя для забезпечення стійкості системи через розвиток лідерства, обміну знаннями та мотивації. Принципова

інновація моделі полягає у створенні інтеграційних механізмів, які забезпечують синхронізацію та взаємне підсилення всіх блоків на стратегічному, тактичному та оперативному рівнях. Практична апробація елементів моделі підтвердила її ефективність в умовах сучасних викликів, з якими стикається Україна. Запропонована модель створює концептуальну основу для цілеспрямованого розвитку інституційної спроможності системи публічного управління, здатної ефективно функціонувати в умовах високої невизначеності та динамічних змін безпекового середовища.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б., Шаповал В. М., Нижник Н. Р. Державне управління: теорія і практика: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком-Інтер, 1998. 431 с.
2. Алієва П. І. Фундаменталізація вищої освіти в контексті європейської інтеграції. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: зб. мат. інтернет-конф., 28-29 квітня 2016 р.* Харків: НУЦЗУ, 2016. С. 3-4.
3. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку: монографія. Харків: Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.
4. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку. Харків: Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.
5. Андреев С. О. Інституціональні аспекти забезпечення готовності єдиної державної системи цивільного захисту до введення спеціальних режимів її діяльності. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2. С. 62-71.
6. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: недоліки та шляхи усунення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 418-427.
7. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / НАДУ. Київ, 2019. 518 с.
8. Андреев С. О. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. Вип. 1. С. 223-235.
9. Андрейцев В. І. Конституційно-правові засади національної

екологічної безпеки. *Вісник Київського університету. Юридичні науки*. 2001. Вип. 41. С. 5-20.

10. Андрієнко М. В. Проблема визначення загальних принципів державного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 16. С. 5-19.

11. Антонєць В. М. Основи державного управління у сфері цивільного захисту: монографія. Київ: Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.

12. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навчальний посібник. Київ: ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.

13. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посіб.: у 2 ч. Київ: ВПЦ АМУ, 2010. Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. 296 с.

14. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

15. Бакуменко В. Д., Безносенко Д. О., Кравченко С. О., Шевченко О. О. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ: НАДУ, 2006. 223 с.

16. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні: навч. посіб. Київ: ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.

17. Бакуменко В. Д., Попов С. А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 21-28.

18. Балашов А. М. Інституційне забезпечення соціального захисту населення. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 97-99.

19. Барило О. Г. Цивільний захист України як функція держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 115–119.

20. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях.

Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2013. Вип. 4. С. 77-84.

21. Близнюк М. Д., Волянський П. Б., Гафарова М. Т., Гур'єв С. О., Долгий М. Л., Іскра Н. І., Крилюк В. О., Кузьмін В. Ю., Матяш В. І., Садик С. П., Терент'єва А. В. Медичний та біологічний захист за умов надзвичайних ситуацій: навч. посібник. Харків: ФОП Панов А. М., 2016. 324 с.

22. Бойко Є. О., Павленко О. П., Сіренко І. В., Надточій І. І., Ракіпов В. Р. Самоменеджмент лідера публічного управління та місцевого самоврядування в умовах цифрового суспільства. *Вісник ХНАУ. Серія: Економічні науки.* 2020. № 3. С. 3-18.

23. Бойко О. А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України. *Ефективність державного управління.* 2019. Вип. 1. С. 123-132.

24. Бойчук А. Ю. Міжнародний досвід регламентації норм юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища. *Актуальні проблеми політики.* 2018. № 61. С. 137–155.

25. Бондар В. Д. Теоретичні засади мотивації в контексті підвищення ефективності державного управління. *Ефективність державного управління.* 2006. № 11. С. 11–17.

26. Борис О. П. Аналіз і узагальнення результатів соціологічного дослідження щодо загроз національної безпеки у сфері цивільного захисту. *Інвестиції: практика та досвід.* 2019. № 15. С. 102-106.

27. Боровик А. В., Вархов А. Г., Деревянко Н. З. Адміністративно-правовий механізм взаємодії суб'єктів сектору безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки: питання теорії та практики: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2024. 186 с.

28. Васійчук В. О., Гончарук В. Є., Качан С. І., Мохняк С. М. Основи цивільного захисту: навч. посібник. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2010. 417 с.

29. Вітлінський В. В., Скіцько В. І. Концептуальні засади моделювання

та управління логістичним ризиком підприємства. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 246-253.

30. Волянський П. Б. Державне управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: становлення і розвиток: монографія. Київ: Українська технологічна група, 2013. 359 с.

31. Волянський П. Б. Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 13. С. 134-136.

32. Гацуля О. С., Рагімов Ф. В. Удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління на регіональному та галузевому рівнях у контексті процесів децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 3. С. 101-112.

33. Гончарук О. Б., Савичук Н. О. Поняття механізмів державного управління та їх практичне значення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 7. С. 77–83.

34. Грабовецький Б. Є. Методи експертних оцінок: теорія, методологія, напрями використання: монографія. Вінниця: ВНТУ, 2010. 171 с.

35. Григор О. О. Багатостороння дипломатія як чинник урегулювання міжнародних конфліктів і кризових ситуацій. *Мультиверсум. Філософський альманах*. 2015. Вип. 3–4. С. 45–58.

36. Гудович О. Д., Тищенко В. О. Механізми планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України. *Науковий Вісник академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2013. Вип. 4. С. 97–105.

37. Гур'єв С. О., Терент'єва А. В., Волянський П. Б. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій. Київ: СК «Персонал», 2008. 148 с.

38. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: монографія. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. 224 с.

39. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Управління комунікаціями в умовах криз. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. С. 13-21.
40. Домбровська С. М. Забезпечення ефективного державного управління підготовкою фахівців у сфері цивільного захисту: створення професійних стандартів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 293-298.
41. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
42. Євсюков О. П. Методика оцінки соціально-економічної безпеки на державному рівні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2018. Вип. 2. С. 8-13.
43. Євсюков О. П. Сучасні виклики соціально-економічній безпеці України та державні механізми їх визначення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 77–79.
44. Євсюков О. П., Шведун В. О. Сучасні концепції забезпечення державного управління соціальної та економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 4. С. 82-85.
45. Жукова Л. А. Шляхи удосконалення системи державного управління у сфері цивільного захисту в контексті інтеграції України в Європейський Союз. *Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матер. наук.-практ. конф. з міжнар. участю*. Київ: Вид-во НАДУ, 2003. Т. 1. С. 368–370.
46. Зубенко Г. Конституційні права і свободи людини і громадянина в Україні в аспекті їх взаємозв'язку з громадянським суспільством. *The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series Law*. 2016. № 19. С. 51-54.
47. Іванова Т. В. Механізми державного управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. *Вчені записки*

ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70), № 2. С. 86-89.

48. Іванюта С. П., Качинський А. Б. Екологічна безпека регіонів України: порівняльні оцінки. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 3. С. 157-164.

49. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентіві України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2015. 160 с.

50. Карагіоз Р. С. Органи державного управління та місцевого самоврядування як елементи публічної влади. *Правова система: теорія і практика*. 2018. № 4, Ч. 1. С. 75–78.

51. Карташов Є. Г., Драган І. О., Дацій Н. В., Чумак О. В., Антонов А. В., Туболец І. І., Іванюта В. В., Алейнікова О. В. Управління державним сектором економіки: навчальний посібник / за заг. ред. Є. Г. Карташова. Київ: Освіта України, 2021. 330 с.

52. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні: від цивільної оборони до цивільного захисту (1991 – 2012 роки). *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_3_5 (дата звернення: 15.03.2024).

53. Клименко Н. Г. Єдина державна система цивільного захисту: складові, завдання та режими функціонування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 3. С. 95-100.

54. Клименко Н. Г. Особливості державного регулювання діяльності недержавних інституцій у системі забезпечення національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 6. С. 82-87.

55. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2008. 17 с.

56. Клименко Н. Г. Особливості забезпечення цивільного захисту в

умовах воєнного стану. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2 (12). С. 218–233.

57. Кнір М. О. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і досвід України. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія: Економіка. 2018. № 10. С. 10-14.

58. Ковальчук В. Г. Структурно-функціональні особливості державного регулювання економічного розвитку регіонів України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2. С. 172-179.

59. Ковальчук В. Г. Удосконалення механізму державного управління сталим розвитком регіону. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. № 1. С. 3-5.

60. Ковбасюк Ю. В., Ващенко К. О., Сурмін Ю. П. та ін. Державна політика: підручник. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.

61. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

62. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. Дата оновлення: 19.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 15.08.2024).

63. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій від 17.03.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_262#Text (дата звернення: 15.08.2024).

64. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

65. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові відносини: навч. посібник. Київ: Кондор, 2004. 354 с.

66. Коробцова Д. В. Правове забезпечення фінансової безпеки держави в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 141–146.

67. Костенко В. О. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4(19). С. 107-115.

68. Костенко В. О. Пріоритети вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад у процесі децентралізації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2. С. 97-103.

69. Костенко В. О. Характеризація державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Дніпропетровськ, 2016. 233 с.

70. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 296 с.

71. Кулешов М. М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). С. 314–321.

72. Кулешов М. М. Сучасні проблеми законодавчого забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. Вип. 2. С. 16-26.

73. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 167-175.

74. Кулініч О. В. Конституційно-правове регулювання введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 114-119.

75. Лещенко О. Я. Питання забезпечення цивільного захисту в зонах воєнно-політичного конфлікту: досвід України в умовах «гібридної війни». *Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія*.

Політологія. 2015. № 5. С. 228-237.

76. Любінський А. М. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 104-109.

77. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 3-10.

78. Маленко Я. В., Ворошилова Н. В., Кобрюшко О. О. Проблеми фундаментальної екології: курс лекцій / за ред. Я. В. Маленко. Кривий Ріг: КДПУ, 2023. 195 с.

79. Мартиненко В. М., Конотопцева Ю. В., Щегорцова В. М. Кадрова політика і державна служба: навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Мартиненка. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. 208 с.

80. Наука про цивільний захист як шлях становлення молодих вчених: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції курсантів, студентів, ад'юнктів (аспірантів). Черкаси: Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2024. 418 с.

81. Неймарк Ю. І. Синергетична теорія управління та вібромеханіка: концептуальний зв'язок. Донецьк: Академія, 2001. 171 с.

82. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

83. Орлова Н. Підготовка фахівців з публічного управління в умовах євроінтеграції України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2019. № 3. С. 139–150.

84. Остапенко О. А., Усатюк І. Ф., Кривоцюк П. С. Міжнародна та європейська безпека, механізми забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. 319 с.

85. Павлюк К. В., Дегтярь Н. В. Державно-приватне партнерство як механізм фінансування збереження екосистем. *Фінанси України*. 2012. № 9. С. 83-93.

86. Пак Н., Воронець Є. Громадський контроль діяльності органів публічної влади: сутність та механізми здійснення. *Молодий вчений*. 2021. № 9 (97). С. 138–142.

87. Петренко Н. О., Гоменюк М. О., Мазур Ю. П. Управління інноваційними проєктами підприємств в умовах діджиталізації. *Збірник наукових праць Уманського національного університету садівництва*. 2020. Вип. 97(2). С. 88-98.

88. Помаза-Пономаренко А. Л. Соціальний розвиток і безпека регіонів: сучасний стан і механізми державного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 2 (53). С. 101-106.

89. Попов С. А. Прийняття програмно-цільового рішення щодо впровадження державно-управлінських нововведень: методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 173-182.

90. Попок А. А., Попов С. А. Інноваційна діяльність в органі публічної влади: системний підхід. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2015. № 2. С. 12-18.

91. Потеряйко С. П. Вплив рівня підготовки органів державного управління на стан природної та техногенної безпеки в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. Серія: Державне управління. 2017. № 4. С. 77-84.

92. Потеряйко С. П. Особливості функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. Серія: Державне управління. 2018. № 1. С. 68-74.

93. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Одеса: Оптимум, 2009. 299 с.

94. Приходченко Л. Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL:

http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_9 (дата звернення: 14.06.2024).

95. Приходько Р. В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 3 (34). С. 279–285.

96. Про забезпечення готовності закладів охорони здоров'я до реагування на надзвичайну ситуацію державного рівня природного характеру, пов'язану із спалахом коронавірусної хвороби COVID-19: Наказ МОЗ України від 13.03.2020 р. № 663. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-13032020--663-pro-zabezpechennja-gotovnosti-zakladiv-ohoroni-zdorov%e2%80%99ja-do-reaguvannja-na-nadzvichajnu-situaciju-derzhavnogo-rivnja-prirodnogo-harakteru-pov%e2%80%99jazanu-iz-spalahom-koronavirusnoi-hvorobi-covid-19> (дата звернення: 15.08.2024).

97. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події: Наказ МВС України від 22.08.2016 № 859. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

98. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

99. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 733. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

100. Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 775. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

101. Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1031. Дата оновлення: 01.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

102. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж: Наказ МВС України від 26.04.2018 р. № 340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-18#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

103. Про затвердження типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

104. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

105. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 р. № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

106. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

107. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

108. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

109. Про організацію функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту міста Києва: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 17.11.2017 р. № 1407. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_organizatsiyu_funktsionuvannya_teritorialno_pidstemi_yedino_derzhavno_sistemi_tsivilnogo_zakhistu_mista_kiyeva/ (дата звернення: 15.08.2024).

110. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

111. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

112. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики»: Указ Президента України від 15.03.2017 р. № 70/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70/2017#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

113. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях»: Указ Президента України від 30.04.2018 р. № 116/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/2018#Text> (дата звернення: 15.08.2024).

114. Про схвалення Стратегії цифрової трансформації соціальної сфери: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 р. № 1353-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 08.09.2024).

115. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті від 21.05.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b99#Text (дата звернення: 15.08.2024).

116. Публічне управління у сфері цивільного захисту: освіта, наука, практика: збірник матеріалів міжнародної науково-практичної інтернет-конференції / за заг. ред. С. М. Домбровської. Харків: НУЦЗУ, 2024. 250 с.

117. Радиш Я. Ф., Терент'єва А. В. Досвід взаємодії міжнародних цивільно-військових сил при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Держава та регіони*. 2009. Вип. 2. С. 158-161.

118. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Міжнародний документ від 09.05.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text (дата звернення: 15.08.2024).

119. Рачинський А. П. Стратегічне управління персоналом: теоретико-методологічний аналіз. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=347> (дата звернення: 13.04.2024).

120. Рева Г. В., Врублевський В. К., Ксьонзенко В. П. Український соціум: загрози екстремальних ситуацій: монографія / за ред. В. К. Врублевського. Київ: Інтелект, 2003. 432 с.

121. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід. *Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 жовтня 2018 р.* Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2018. 524 с.

122. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 130-138.

123. Романенко Є. О. Державне управління процесами забезпечення внутрішньої екологічної безпеки в Україні: організаційно-правовий аспект. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 1-2. С. 67-73.

124. Саганюк Ф. В., Фролов В. С., Павленко В. І. та ін. Сектор безпеки і

оборони України: стратегічне керівництво та військове управління: монографія / за ред. І. С. Руснака. Київ: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

125. Садковий В. П. Державне управління в сфері формування освітніх стандартів підготовки фахівців цивільного захисту України: монографія. Харків: НУЦЗУ, КП «Міська друкарня», 2013. 240 с.

126. Садковий В. П. Державні механізми модернізації системи підготовки фахівців цивільного захисту України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 2 (44). С. 186–190.

127. Садковий В. П., Горонескуль М. М. Особливості професійної підготовки майбутніх фахівців у сфері цивільного захисту. *Новий Колегіум*. 2016. № 3. С. 18-22.

128. Сивак Т. В. Стратегічні комунікації у системі публічного управління України: монографія. Київ: НАДУ, 2019. 338 с.

129. Сидоренко Н. Сучасні тенденції розвитку публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 3. С. 59-63.

130. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ: НАДУ, 2012. 544 с.

131. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. *Вісник НАДУ*. 2014. № 2. С. 5-11.

132. Соколов В. А. Класифікація організаційних моделей аналітичної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 3. С. 58-70.

133. Соколов В. А. Шляхи удосконалення системи моніторингу загроз державній безпеці України. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів: матеріали щоріч. Всеукраїн. наук.-практ. конф. за міжнар. участю*. Київ: НАДУ, 2019. Т. 3. С. 76-78.

134. Стеблюк М. І. Цивільна оборона та цивільний захист: підручник. 3-

тє вид., стер. Київ: Знання, 2013. 487 с.

135. Сунгуровський М. В. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України. *Стратегічна панорама*. 2001. № 3-4. С. 43–53.

136. Суходоля О. М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: монографія. Київ: НАДУ, 2006. 424 с.

137. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 172-178.

138. Титаренко А. В. Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2016. Вип. 1 (4). С. 216–222.

139. Тихомиров О. О. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави: монографія. Київ: Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.

140. Тищенко В. О. Сучасний стан державного управління у сфері цивільного захисту у країнах. *Економіка та держава*. 2013. № 4. С. 94-97.

141. Тищенко В. О. Шляхи удосконалення державної політики у сфері цивільного захисту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 1. С. 105-107.

142. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.

143. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2009. № 4. С. 365-373.

144. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків від 19.07.2002 р. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_138#Text (дата звернення: 15.08.2024).

145. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про співробітництво і взаємну допомогу в області попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків від 27.10.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348_042#Text (дата звернення: 15.08.2024).

146. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво від 04.07.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_194#Text (дата звернення: 15.08.2024).

147. Устименко О. В. Сценарії та ситуації, що потребують планування застосування сил і засобів сектора безпеки і оборони України. *Державне будівництво*. 2014. № 2. С. 1–11.

148. Федорчак В. В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій: монографія. Харків: НУЦЗУ, 2018. 305 с.

149. Федорчак В. В. Інтеграційний механізм державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29 (68), № 1. С. 167-171.

150. Федорчак В. В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2018. 429 с.

151. Федорчак В. В. Перспективи впровадження інформаційних технологій в процеси державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. *Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали V Міжнар. заоч. наук.-прак. конф. (м. Запоріжжя, 24.11.2017 р.)*. Запоріжжя: КПУ, 2017. С. 899–900.

152. Федорчак В. В. Удосконалення підходів до функціонування системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1. С. 168-174.

153. Федорчак О. В. Оцінювання діяльності обласних державних

адміністрацій на основі збалансованої системи показників. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_15 (дата звернення: 14.06.2024).

154. Харазішвілі Ю. М., Дронь Є. В. Проблеми інтеграції та інноваційного розвитку економічних систем. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки*. 2015. Вип. 10. С. 109-115.

155. Харламов В. В. Теоретичні засади державного управління вищою освітою у сфері цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 69–75. «

156. Харламова Ю. Є. Державне регулювання підготовки кадрового потенціалу в системі цивільного захисту. *Проблеми цивільного захисту: управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи: зб. тез міжн. наук.-практ. конф.* Харків: Вид-во НУЦЗУ, 2014. С. 142-144.

157. Харламова Ю. Є. Стратегічні засади державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 253–259.

158. Цегольник П. А. Актуальні напрями використання науково-практичних здобутків менеджменту в інституціях державного управління. *Вісник УАДУ*. 2000. № 3. С. 86-92.

159. Черненко Т. В. Сучасний вимір публічної дипломатії у системі стратегічних комунікацій. *Стратегічні пріоритети. Серія: Політика*. 2016. № 4. С. 64-71.

160. Шоботов В. М. Цивільна оборона: навчальний посібник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 438 с.

161. Юрченко В. Застосування комунікаційних технологій у державному управлінні України – засіб для розвитку демократії. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. Вип. 3. С. 168-171.

162. Якимчук А. Ю., Якимчук О. Ф. Державна політика сталого збереження біорізноманіття України: монографія. Рівне: НУВГП, 2014. 477 с.
163. Ahrens J., Rudolph P. M. The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2006. Vol. 14 (4). P. 207-220.
164. Alexander D. E. Disaster and Emergency Planning for Preparedness, Response, and Recovery. Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science. Oxford: Oxford University Press, 2020. DOI: 10.1093/acrefore/9780199389407.013.12
165. Altay C., Ates B. Crisis communication and disaster management in public administration / *In Handbook of Research on Global Challenges for Improving Public Services and Government Operations*. IGI Global, 2020. P. 103-121.
166. American Red Cross. Disaster relief. URL: <https://www.redcross.org/about-us/our-work/disaster-relief.html> (дата звернення: 15.08.2024).
167. 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 (4). P. 195-207.
168. Boin A. The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*. 2009. Vol. 26 (4). P. 367-377.
169. Boin A., Ekengren M., Rhinard M. Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. 2020. Vol. 11 (2). P. 116-138.
170. Boin A., Lodge M. Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration. *Public Administration*. 2016. Vol. 94(2). P. 289-298. DOI: 10.1111/padm.12264
171. Boin A., 't Hart P. Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63 (5). P. 544-553.

172. Bossong R., Hegemann H. European civil security governance: Diversity and cooperation in crisis and disaster management. Cham: Springer, 2015. 245 p.
173. Chandler J. A. Exploring Public Administration: Lectures, Workshops and Simulations. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2020. 427 p.
174. Chen Y., Liu L. Big Data for Social Transportation. Beijing: Springer, 2021. 196 p.
175. Christensen T., Lægreid P., Rykkja L. H. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*. 2016. Vol. 76(6). P. 887-897.
176. Drabek T. E. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 1985. Vol. 45. P. 85-92.
177. Dutch Ministry of Justice and Security. Vital Infrastructure Protection Program. URL: <https://english.nctv.nl/topics/vital-infrastructure-protection> (дата звернення: 06.09.2024).
178. European Commission. Emergency Response Coordination Centre (ERCC). URL: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (дата звернення: 15.08.2024).
179. European Commission. EU Civil Protection Mechanism. URL: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en (дата звернення: 15.08.2024).
180. European Commission. EU Civil Protection Mechanism. URL: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en (дата звернення: 12.02.2023).
181. European Commission. EU strategy on disaster risk reduction 2021-2030. URL: https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_reduction_en.pdf (дата звернення: 15.08.2024).
182. European Commission. Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face. Commission Staff Working Document. Brussels, 2017. URL:

https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf (дата звернення: 10.02.2024).

183. Federal Emergency Management Agency. About the agency. URL: <https://www.fema.gov/about-agency> (дата звернення: 15.08.2024).

184. Federal Emergency Management Agency. Disaster declarations for states and counties. URL: <https://www.fema.gov/data-visualization/disaster-declarations-states-and-counties> (дата звернення: 15.08.2024).

185. Federal Emergency Management Agency. National Climate Adaptation Strategy. URL: <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/climate-change> (дата звернення: 15.08.2024).

186. FEMA. Hazus: FEMA's Methodology for Estimating Potential Losses from Disasters. URL: <https://www.fema.gov/flood-maps/products-tools/hazus> (дата звернення: 07.02.2023).

187. FEMA. National Incident Management System. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security, 2017. URL: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_nims_doctrine-2017.pdf (дата звернення: 15.08.2024).

188. Ferdun T. New Approaches to Strengthening the Professional Capacity of Rescuers in the Context of Risks of Natural and Man-made Disasters in Ukraine. *Journal of Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*. 2021. Vol. 8, № 3. P. 32-41.

189. Freeman R. E., Harrison J. S., Wicks A. C., Parmar B. L., De Colle S. Stakeholder Theory: The State of the Art. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 300 p.

190. Gillespie D. F., Colignon R. A. Structural Change in Disaster Preparedness Networks. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 1993. Vol. 11(2). P. 143-162.

191. Haken H. Synergetics: Introduction and Advanced Topics. London: Springer, 2012. 764 p.

192. Hansson S., Orru K., Torpan S., Bäck A., Kazemekaityte A., Meyer S.

F., Ludvigsen J., Savadori L., Galvagni A., Pigrée A. COVID-19 information disorder: six types of harmful information during the pandemic in Europe. *Journal of Risk Research*. 2021. Vol. 24(3-4). P. 380-393. DOI: 10.1080/13669877.2020.1871058

193. Harrauld J. R. Agility and Discipline: Critical Success Factors for Disaster Response. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 2006. Vol. 604 (1). P. 256-272.

194. Henstra D. Evaluating Local Government Emergency Management Programs: What Framework Should Public Managers Adopt? *Public Administration Review*. 2010. Vol. 70 (2). P. 236-246.

195. Howitt A., Leonard H. (Eds.). *Managing Crisis: Responses to Large-Scale Emergencies*. Thousand Oaks: CQ Press, 2009. 672 p.

196. IBM. Disaster Recovery as a Service. URL: <https://www.ibm.com/cloud/disaster-recovery> (дата звернення: 06.09.2024).

197. Japan International Cooperation Agency. Disaster Risk Reduction: Building Disaster Resilient Societies. URL: https://www.jica.go.jp/english/our_work/thematic_issues/disaster/index.html (дата звернення: 06.09.2024).

198. Japan Meteorological Agency. J-Alert: The National Early Warning System. URL: https://www.jma.go.jp/jma/en/Emergency_Warning/ew_index.html (дата звернення: 06.09.2024).

199. Johannessen S. O., Glomseth R. *Police leadership in a changing world*. Oxford University Press, 2020. 368 p.

200. Kapucu N. Collaborative emergency management: better community organising, better public preparedness and response. *Disasters*. 2012. Vol. 36(2). P. 239-262.

201. Kapucu N., Augustin M.-E., Garayev V. Interstate Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact in Response to Catastrophic Disasters. *Public Administration Review*. 2009. Vol. 69 (2). P. 297-313.

202. Kapucu N., Garayev V. Designing, Managing, and Sustaining Functionally Collaborative Emergency Management Networks. *The American Review of Public Administration*. 2012. Vol. 43 (3). P. 312-330.

203. Kim J. H., An J. A. R., Min P. K., et al. How South Korea responded to the COVID-19 outbreak in Daegu. *NEJM Catalyst*. 2020. Vol. 1(4). DOI: 10.1056/CAT.20.0159.

204. Kohler-Koch B., Eising R. The Transformation of Governance in the European Union. London: Routledge, 1999. 320 p.

205. Kusek J. Z., Rist R. C. Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners. Washington, DC: World Bank Publications, 2004. 248 p.

206. Majchrzak A., Jarvenpaa S. L., Hollingshead A. B. Coordinating Expertise Among Emergent Groups Responding to Disasters. *Organization Science*. 2007. Vol. 18 (1). P. 147-161.

207. Malone T. W., Yates J., Benjamin R. I. The logic of electronic markets. *Harvard Business Review*. 2017. Vol. 3. P. 166-172.

208. McEntire D. A. Disaster response and recovery: Strategies and tactics for resilience. Hoboken, NJ: Wiley & Sons, 2007. 498 p.

209. McEntire D. A., Fuller C., Johnston C. W., Weber R. A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide. *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62 (3). P. 267-281.

210. Moore M. H. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press, 1995. 402 p.

211. Murosaki Y. The lessons learned from recent natural disasters in Japan, and the problems concerning the countermeasures. *Journal of Japan Society of Civil Engineers*. 2007. Vol. 63(2). P. I 12-I 19.

212. Nagatani K., Kiribayashi S., Okada Y., et al. Emergency response to the nuclear accident at the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plants using mobile rescue robots. *Journal of Field Robotics*. 2013. Vol. 30(1). P. 44-63.

213. National Infrastructure Protection Plan. Department of Homeland

Security. URL: <https://www.dhs.gov/cisa/national-infrastructure-protection-plan> (дата звернення: 06.02.2023).

214. NATO 2022 Strategic Concept. URL: <https://www.nato.int/strategic-concept/> (дата звернення: 05.09.2024).

215. NATO Civil Emergency Planning Committee. Civil Preparedness in an Era of Hybrid Threats: A Role for the Private Sector? URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm (дата звернення: 05.02.2023).

216. Öberg J., Graham G., Hennelly P. (Eds.). *Measuring the Resilience of Cities: The Role of Big Data*. Cham: Springer, 2020. 210 p.

217. OECD. *Assessing the Response to and Recovery from Natural Disasters in OECD Countries: Emergency Management Policies and the Role of the Public Sector. OECD Working Papers on Public Governance*. 2018. Vol. 2. P. 1-76.

218. OECD. *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience. OECD Reviews of Risk Management Policies*. Paris: OECD Publishing, 2019. 142 p.

219. Ogata T. Disaster management in Japan. *Journal of Disaster Research*. 2016. Vol. 11(3). P. 439-452.

220. Perry R. W., Lindell M. K. *Emergency Planning*. Hoboken, NJ: Wiley, 2007. 519 p.

221. Perry R. W., Lindell M. K. Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process. *Disasters*. 2003. Vol. 27 (4). P. 336-350.

222. Peters B. G. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*. 1998. Vol. 76. P. 295-311.

223. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press, 2017. 368 p.

224. Pollock K. Review of Persistent Lessons Identified Relating to Interoperability from Emergencies and Major Incidents since 1986. *Emergency Planning College Occasional Papers. New Series, Number 6*. London: Cabinet Office, 2013. 50 p.

225. Public Safety Canada. Emergency Management Public Awareness Program. URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/index-en.aspx> (дата звернення: 06.09.2024).

226. Ranghieri F., Ishiwatari M. (Eds.). Learning from megadisasters: lessons from the Great East Japan Earthquake. Washington, DC: The World Bank, 2014. 392 p.

227. Ronan K. R. Progress made with school curricula, education material and relevant training in disaster risk reduction and recovery concepts and practices. *Australian Journal of Emergency Management*. 2015. Vol. 30(1). P. 8-9.

228. Rosenthal U., Boin R. A., Comfort L. K. Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities. Springfield: Charles C Thomas Publisher, 2001. 340 p.

229. Sakamoto M., Yamori K. A study of life recovery and social capital regarding disaster victims – a case study of Indian Ocean Tsunami and Central Java Earthquake recovery. *Journal of Natural Disaster Science*. 2009. Vol. 31(2). P. 49-56. DOI: 10.2328/jnds.31.49

230. Schoch-Spana M., Franco C., Nuzzo J. B., Usenza C. Community Engagement: Leadership Tool for Catastrophic Health Events. *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*. 2007. Vol. 5 (1). P. 8-25.

231. Shoji M., Nakamura T. Effectiveness of disaster management system in Japan. *Journal of Disaster Research*. 2017. Vol. 12(6). P. 1082-1089.

232. Singapore Civil Defence Force. SAFER: Technology for Emergency Preparedness. URL: <https://www.scdf.gov.sg/home/about-us/media-room/publications/i-react> (дата звернення: 08.09.2024).

233. Swedish Civil Contingencies Agency. Public-Private Cooperation. URL: <https://www.msb.se/en/Prevention/Cooperation-and-networks/Public-Private-Cooperation/> (дата звернення: 06.09.2024).

234. Taleb N. N. The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable. New York: Random House, 2007. 400 p.

235. The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. Rugby: Practical Action Publishing, 2018. 402 p.

236. Tierney K. Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*. 2012. Vol. 37. P. 341-363.

237. UK Cabinet Office. Preparing for Emergencies: Business Continuity. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/preparing-for-emergencies/preparing-for-emergencies> (дата звернення: 06.09.2024).

238. UNDP. Monitoring and Evaluation for Disaster Risk Reduction. URL: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/monitoring-and-evaluation-for-disaster-risk-reduction.html> (дата звернення: 08.09.2024).

239. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Sendai Framework Monitoring. URL: <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/sendai-framework-monitoring> (дата звернення: 08.09.2024).

240. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Technical Guidance for Monitoring and Reporting on Progress in Achieving the Global Targets of the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. Geneva: UNDRR, 2017. 180 p.

241. Waugh W. L., Streib G. Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. P. 131-140.

242. Williams B. K., Brown E. D. Adaptive Management: The U.S. Department of the Interior Applications Guide. Washington, DC: U.S. Department of the Interior, 2012. 136 p.

243. World Bank. Disaster Risk Management Overview. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview> (дата звернення: 10.02.2024).

244. World Bank. Monitoring and Evaluating Stakeholder Engagement Strategies in Disaster and Climate Risk Management Programs. Washington, DC: World Bank, 2020. 112 p.

245. World Economic Forum. The Global Risks Report 2023. Geneva: World Economic Forum, 2023. 98 p.

246. World Health Organization. Toolkit for Assessing Health-system

Capacity for Crisis Management. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2012. 92 p.

247. World Meteorological Organization. Multi-hazard Early Warning Systems: A Checklist. Geneva: WMO, 2018. 20 p.

248. Zobel C. W., Baghersad M. (Eds.). Measuring Disaster Resilience: A report from the NIST-funded Center for Risk-Based Community Resilience Planning. West Lafayette: Purdue University Press, 2020. 287 p.

ДОДАТОК А
ДОВІДКИ ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ
ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

