

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.

