

Кащенко Дмитро Валерійович,

аспірант

кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
навчально-наукового інституту "Інститут державного управління"
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: alfik19874@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0005-1534-9111>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. У статті розглянуто зарубіжний досвід публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій з акцентом на його адаптацію до українських реалій. Наголошується на актуальності тематики в умовах зростання масштабів природних, техногенних та гуманітарних криз, що вимагають ефективної роботи державних інституцій. Особливу увагу приділено викликам, спричиненим повномасштабною російською агресією проти України, яка супроводжується значними руйнуваннями та соціально-економічними кризами. У статті здійснено огляд найкращих практик публічного управління під час надзвичайних ситуацій, впроваджених у таких країнах, як США, Німеччина, Японія, Велика Британія, Ізраїль, Канада, Австралія. Виокремлено ключові елементи їхніх антикризових моделей, зокрема: багаторівнева інституційна структура з чітким розподілом повноважень; правове регулювання кризових ситуацій на основі рамкових законів та планів дій; розвиненість комунікаційних стратегій для оперативного інформування громадськості; використання інноваційних технологій, таких як геоінформаційні системи, штучний інтелект, безпілотники; активна взаємодія державних органів з місцевим самоврядуванням, громадськими організаціями та приватним сектором. На основі аналізу зроблено висновок, що ефективне антикризове управління передбачає інтеграцію централізованого стратегічного керівництва з широкою автономією регіональних і місцевих органів влади. Особливу увагу приділено досвіду Ізраїлю, зокрема його моделі стратегічних комунікацій, участі волонтерських організацій та практиці навчання громадян до кризових ситуацій воєнного характеру. Окремо акцентується на необхідності запровадження в Україні системи раннього попередження, підготовки ситуаційних центрів і цифровізації управлінських процесів, зокрема для прогнозування надзвичайних ситуацій. Пропонуються конкретні рекомендації щодо вдосконалення законодавчої бази, підвищення інституційної спроможності, запровадження сучасних технологій і розробки ефективних комунікаційних стратегій. Стаття містить перспективи для подальших досліджень, спрямованих на інтеграцію зарубіжного досвіду в українське правове та управлінське середовище, а також на вироблення практичних рекомендацій для оптимізації функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування під час кризових ситуацій.

Ключові слова: публічне управління, надзвичайні ситуації, зарубіжний досвід, антикризовий менеджмент, інновації.

Як цитувати: 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>

In cites: Kashchenko, D.V. (2024). Foreign experience of public administration in emergency situations. *Pressing Problems of Public Administration*, 2 (65), 370–382. DOI: <https://doi.org/10.26565/1684-8489-2024-2-19> [in Ukrainian].

Постановка проблеми. В сучасному світі кількість та масштаби різного роду надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру невпинно зростають. Це ставить нові виклики перед національними системами публічного управління, які мають забезпечувати ефективне реагування держави на кризові явища з метою мінімізації людських, матеріальних, екологічних та інших втрат. Органи державної влади та місцевого самоврядування повинні бути здатними швидко приймати управлінські рішення та діяти злагоджено в умовах високої невизначеності, обмеженості ресурсів, руйнування звичного порядку життєдіяльності суспільства. Водночас аналіз зарубіжного досвіду переконливо свідчить, що низка країн світу вже накопичили значні напрацювання у сфері публічного управління в екстремальних ситуаціях. Відповідні практики становлять суттєвий інтерес для України, яка лише розбудовує власну модель антикризового менеджменту у публічній сфері.

В Україні проблематика модернізації системи публічного управління у контексті підвищення її стійкості та адаптивності до надзвичайних ситуацій набула особливої гостроти в умовах повномасштабної російської агресії. Війна супроводжується численними кризовими явищами гуманітарного, техногенного, економічного, екологічного характеру, оперативне реагування на які вимагає злагодженої та скоординованої роботи усіх органів влади як в зоні бойових дій, так і на решті території країни. Разом з тим, події останнього року показали, що вітчизняна система антикризового менеджменту у публічній сфері ще не повною мірою відповідає викликам воєнного часу та потребує суттєвого удосконалення. Відтак запозичення кращих зарубіжних практик організації публічного управління в екстремальних умовах має не лише теоретичне, але й вагомим практичне значення для підвищення ефективності української держави у протистоянні ворожій агресії та її різноманітним деструктивним наслідкам. Все це обумовлює актуальність обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій активно вивчається у сучасній науковій літературі. Зокрема, цим питанням присвячені праці таких іноземних вчених як Д. Александер [4], С. Комфорт [6], П. Лагадек [12], Р. Сільвес [17], П. Оніл [13] та ін. Вони аналізують різні національні моделі організації державного реагування на надзвичайні ситуації, виявляють їхні сильні та слабкі сторони.

Окремі аспекти зарубіжного досвіду антикризового публічного менеджменту досліджують і вітчизняні науковці. Так, І. Кринична [2] розглядає особливості управління ризиками та кризами в США, Австралії, Новій Зеландії. О. Труш та Ю. Гудименко аналізують європейську практику взаємодії держави та суспільства під час катастроф [3]. С. Андреев та С. Савін звертаються до досвіду публічного врядування в сфері медицини катастроф у провідних країнах світу [1]. Разом з тим, переважна більшість наукових публікацій висвітлює лише окремі компоненти чи кейси зарубіжного досвіду, але бракує комплексного аналізу усього спектру відповідних практик. Недостатня увага приділяється питанням адаптації передових іноземних напрацювань до українських умов. Усе це свідчить про потребу подальшого дослідження обраної теми.

Мета статті полягає у комплексному аналізі зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій та обґрунтуванні шляхів його використання в Україні для удосконалення діяльності вітчизняних органів державної влади та місцевого самоврядування у кризові періоди.

Застосована методологія і методи. Методологічною основою статті виступає неоінституційна парадигма, яка дозволяє розглядати публічне управління під час надзвичайних ситуацій крізь призму взаємодії формальних та неформальних норм та правил, ціннісно-культурних факторів, поведінкових моделей основних суб'єктів публічної політики.

У процесі дослідження використано низку загальнонаукових та спеціальних методів, зокрема: порівняльний аналіз – для зіставлення зарубіжного та вітчизняного досвіду публічного управління у кризові періоди; системний підхід – для комплексного розгляду різних аспектів функціонування державних інституцій в екстремальних умовах; структурно-функціональний аналіз – для виявлення ключових складових антикризового публічного менеджменту та їхніх функцій; аналіз документів – для вивчення нормативно-правових засад діяльності зарубіжних органів публічної влади під час надзвичайних ситуацій.

Джерельною базою дослідження слугували офіційні документи, аналітичні матеріали та наукові публікації, що відображають передовий досвід публічного управління в умовах криз у США, Великобританії, країнах ЄС, Японії, Туреччини, Канаді, Китаю та інших державах.

Виклад основного матеріалу. Аналіз зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій дозволяє виокремити низку спільних рис, притаманних більшості розвинутих країн світу [10; 11; 16]. Насамперед, це наявність розгалуженої інституційної структури антикризового менеджменту, яка включає спеціалізовані органи на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Зазвичай загальну координацію дій усіх суб'єктів під час екстремальних подій здійснює центральний орган виконавчої влади (міністерство, агентство, служба тощо), до компетенції якого належать питання цивільного захисту, ліквідації наслідків катастроф тощо. Так, у США ключову роль відіграє Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (FEMA), яке входить до складу Міністерства внутрішньої безпеки. Воно відповідає за розробку та реалізацію державних програм реагування на стихійні лиха та техногенні катастрофи, підтримку та координацію дій регіональної та місцевої влади, залучення ресурсів приватного сектору та волонтерських організацій [9].

У Німеччині на федеральному рівні діє Федеральне відомство із захисту населення та допомоги при катастрофах (BBK), підпорядковане Міністерству внутрішніх справ. Воно забезпечує стратегічне планування та координацію заходів цивільного захисту, а безпосереднє реагування здійснюють органи влади федеральних земель та муніципалітетів.

У Японії головним суб'єктом публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій є Центральна рада з управління при стихійних лихах на чолі з Прем'єр-міністром. До її складу входять представники усіх міністерств та відомств, а також керівники місцевих адміністрацій префектур. На Центральну раду покладаються завдання загального керівництва аварійно-рятувальними роботами, розподілу ресурсів, комунікації із громадськістю тощо.

Поряд зі спеціалізованими інституціями, вагому роль у публічному адмініструванні під час криз відіграють територіальні органи загальної компетенції: регіональні та місцеві адміністрації, виконавчі комітети муніципалітетів тощо. Вони відповідають за оперативне реагування у межах своїх юрисдикцій, евакуацію та захист населення, організацію аварійно-відновлювальних

робіт, взаємодію з громадянським суспільством. Як бачимо, важливою рисою антикризового публічного менеджменту у розвинутих країнах є чіткий розподіл повноважень між різними рівнями влади. При цьому акцент робиться на активну участь органів місцевого самоврядування та громадських формувань, які, як правило, першими стикаються із викликами надзвичайних ситуацій. Так, в Італії базовою ланкою системи цивільного захисту є муніципалітети, мери яких мають широкі повноваження щодо прийняття термінових рішень, використання наявних ресурсів, залучення волонтерів.

Водночас для реагування на масштабні надзвичайні ситуації, що виходять за межі спроможності окремих муніципалітетів чи регіонів, передбачені механізми надання допомоги з боку центрального уряду та координації зусиль усіх суб'єктів на загальнонаціональному рівні. Зокрема, законодавство США та Канади дозволяє главам держав вводити надзвичайний стан на певній території та особисто керувати усіма аварійно-рятувальними роботами, задіюючи ресурси федерального бюджету та збройних сил.

Наступною спільною рисою зарубіжних країн є розробленість нормативно-правових засад публічного управління у кризові періоди. У більшості розвинутих держав існують спеціальні закони та підзаконні акти, які визначають режими функціонування органів влади під час надзвичайних ситуацій, повноваження та алгоритми дій уповноважених суб'єктів, механізми взаємодії між ними. Ці документи зазвичай носять рамковий характер, але чітко розмежовують зони відповідальності та фіксують процедури ухвалення рішень. Так, у Великій Британії діє Закон «Про цивільні непередбачені ситуації» 2004 року, який встановлює категорії надзвичайних ситуацій, функції державних органів та місцевої влади, повноваження щодо обмеження прав громадян, принципи відшкодування збитків тощо. Водночас оперативне антикризове управління регулюється планами дій на випадок екстрених подій, які мають усі органи влади та підпорядковані їм структури [9; 10].

Правове регулювання публічного управління в умовах катастроф передбачає також визначення особливих режимів для окремих сфер суспільного життя – охорони здоров'я, транспорту, енергетики, зв'язку та ін. Зокрема, у Німеччині існують галузеві плани забезпечення життєдіяльності критичної інфраструктури, а також порядки взаємодії профільних відомств та підприємств під час криз [7; 15].

Ще однією важливою рисою зарубіжного досвіду є розвиненість комунікаційного компоненту антикризового менеджменту. У екстремальних умовах державні інституції забезпечують активний діалог із суспільством, оперативне інформування громадян про рівні загроз та вжиті заходи, залучення мешканців до ліквідації наслідків лиха. Широко використовуються як традиційні ЗМІ, так і новітні канали (соцмережі, мобільні додатки, sms-розсилки тощо). Державні органи співпрацюють з незалежними експертами, лідерами думок, авторитетними організаціями, щоб доносити важливі меседжі та протидіяти поширенню фейків. Наприклад, під час пандемії COVID-19 уряди більшості країн ЄС запустили спеціальні інформаційні портали та сервіси, call-центри, проводили регулярні брифінги та прес-конференції, аби максимально повно та оперативно інформувати суспільство про епідемічну ситуацію та карантинні заходи [8]. Органи охорони здоров'я тісно взаємодіяли із національними медіа та лідерами соціальних мереж для поширення рекомендацій та розвінчування неправдивих чуток.

Зарубіжний досвід антикризового публічного управління характеризується також інтенсивним запровадженням різноманітних інноваційних інструментів та технологій. Зокрема, активно використовуються геоінформаційні системи для моніторингу розвитку надзвичайних ситуацій та координації аварійно-рятувальних сил. Штучний інтелект та великі дані (Big Data) дозволяють прогнозувати ймовірність виникнення катастроф, моделювати сценарії їхнього перебігу, оптимізувати логістичні процеси, виявляти зони підвищеного ризику тощо. Наприклад, в Японії функціонує загальнонаціональна система раннього попередження про цунамі та землетруси, що базується на мережі сейсмічних датчиків та супутниковому зв'язку. Отримані дані в режимі реального часу обробляються спеціальним програмним забезпеченням, яке розраховує силу та напрямок поширення стихійного лиха і передає сигнали тривоги на мобільні телефони громадян та засоби сповіщення. А в Австралії для боротьби з лісовими пожежами застосовуються безпілотні авіаційні системи, що здійснюють моніторинг осередків займання, картографування згарищ, пошук постраждалих. Дрони обладнані тепловізорами, мультиспектральними сенсорами, лідарами, що дозволяє оперативно збирати та передавати інформацію про масштаби та динаміку поширення вогню, стан атмосфери, наявність небезпечних речовин [5]. Зібрані дані узагальнюються в єдиному ситуаційному центрі, який координує дії наземних підрозділів.

Цікавим у контексті нашого дослідження є досвід Ізраїлю, який протягом усієї своєї новітньої історії стикається з надзвичайними ситуаціями воєнного характеру. Ця країна змогла розбудувати одну з найбільш ефективних у світі систем цивільного захисту, що спирається на щільну взаємодію державних органів, місцевої влади, громадських організацій та пересічних громадян. Ключову роль тут відіграє Національне управління з надзвичайних ситуацій (Рахель), підпорядковане Міністерству оборони. Цей орган відповідає за підготовку цивільного населення до дій в умовах війни, координує розгортання бомбосховищ та укриттів подвійного призначення, забезпечує оповіщення та інформування громадян, організовує навчання та тренування з цивільної оборони. При цьому значна частина повноважень делегована на рівень органів місцевого самоврядування та громадських форумів, які краще знають специфіку своїх територій.

Суттєвою особливістю ізраїльського підходу є також розгалужена мережа волонтерських та резервістських організацій, інтегрованих у загальнонаціональну систему цивільного захисту. Зокрема, Служба тилу (Керен ха-орефт) об'єднує понад 100 тисяч добровольців, які проходять спеціальну підготовку та беруть участь у ліквідації наслідків ракетних обстрілів, евакуації постраждалих, наданні першої медичної та психологічної допомоги тощо. Організація «Хага» спеціалізується на розгортанні тимчасових притулків для евакуйованого населення. Загони само- та взаємодопомоги діють практично у кожному населеному пункті. Усе це дозволяє державі оперативно нарощувати потенціал реагування на кризові явища та долучати до антикризового управління значні людські ресурси.

Заслуговує на увагу ізраїльська модель стратегічних комунікацій на випадок надзвичайних ситуацій воєнного характеру. Її ключовим елементом є завчасна підготовка населення до кризових сценаріїв через систему регулярних навчань та тренувань. Мешканці країни з дитинства знають, як діяти у разі повітряної тривоги, ракетного удару, аварії на об'єкті критичної інфра-

структури тощо. Відпрацьовані чіткі протоколи оповіщення та інформування громадськості з використанням усіх наявних засобів зв'язку. Функціонує загальнонаціональна мережа командних пунктів та ситуаційних центрів, які цілодобово моніторять безпекову ситуацію та готові оперативно доводити необхідні повідомлення до кожного громадянина. Активно задіюються ресурси громадянського суспільства для організації кризових комунікацій на місцевому рівні [8].

Ще одним прикладом країни зі значним досвідом реагування на гібридні загрози є Велика Британія. Хоча ця держава не стикалася з повномасштабними воєнними конфліктами на своїй території у повоєнний період, проте мусила реагувати на цілу низку терористичних атак, масових заворушень, критичних збоїв в енергетичній та транспортній інфраструктурі. Усе це зумовило розбудову доволі ефективної системи публічного управління у надзвичайних ситуаціях. Її стрижнем є Цивільна служба неперервності (Civil Contingencies Secretariat), що діє у складі Кабінету Міністрів та здійснює стратегічне планування і координацію дій на загальнонаціональному рівні. Оперативне управління забезпечують регіональні та місцеві форуми стійкості (Local Resilience Forums), до складу яких входять представники агенцій з надзвичайних ситуацій, місцевих органів влади, поліції, закладів охорони здоров'я, комунальних служб, приватного бізнесу [18]. Примітно, що у Великій Британії одним із ключових принципів антикризового менеджменту є відкритість та прозорість. Органи влади усіх рівнів зобов'язані оприлюднювати свої плани дій на випадок різного роду надзвичайних ситуацій, карти зон ризику, розрахунки сил та засобів реагування. Щорічно публікуються державні оцінки ризиків та загроз (National Risk Register) із детальним аналізом імовірних кризових сценаріїв. Громадськість активно залучається до обговорення відповідних документів, що дозволяє підвищувати якість планування та суспільну довіру до дій влади під час криз. Водночас у країні діє доволі жорстке законодавство про захист критичної інфраструктури та секретність, що унеможливорює витоки чутливої інформації.

Канада є ще однією країною, яка демонструє успішний досвід публічного управління під час надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Її Федеральний кабінет з управління надзвичайними ситуаціями (Federal Emergency Response Plan) забезпечує цілісне стратегічне керівництво на загальнонаціональному рівні, а невідкладне реагування здійснюється силами провінцій та муніципалітетів. При цьому Канада послідовно впроваджує концепцію управління ризиками як основу антикризової діяльності. Це передбачає налагодження міжвідомчих механізмів збору та аналізу даних для завчасного виявлення потенційних загроз, оцінювання ймовірності їх реалізації та можливих втрат, визначення оптимальних стратегій обмеження та нейтралізації негативних наслідків [9]. Державні інституції на усіх рівнях розробляють спеціальні документи з управління ризиками, створюють бази даних, проводять спільні командно-штабні навчання для відпрацювання відповідних процедур.

Прикметною особливістю Канади є значні інвестиції в інфраструктурну готовність до надзвичайних ситуацій. По всій країні ведеться системна робота зі зміцнення стійкості об'єктів енергетики, транспорту, зв'язку, водопостачання, медичних та освітніх установ до кризових впливів. Створюються резервні потужності та схеми дублювання критично важливих систем [5].

У сфері охорони здоров'я, наприклад, реалізуються масштабні програми профілактичної вакцинації населення, створення запасів медикаментів, розгортання мобільних госпіталів. Все це суттєво підвищує спроможність канадського суспільства протистояти викликам природних та техногенних катастроф.

Заслугує на увагу канадський досвід антикризових комунікацій з громадськістю. У країні створено розгалужену багаторівневу інфраструктуру оповіщення та інформування населення на випадок надзвичайних ситуацій. Вона включає центральну урядову платформу з питань надзвичайних ситуацій «Get Prepared», регіональні центри оповіщення в кожній провінції, мережу гучномовців та сирен в містах, системи текстових повідомлень за географічною ознакою [11]. Задіюються також ресурси мовників суспільного телерадіомовлення, приватних медіа, цифрових платформ. Державні органи активно співпрацюють з науковцями та експертами для підготовки максимально релевантних та переконливих інформаційних матеріалів. Регулярно проводяться тренування для відпрацювання різних сценаріїв комунікації під час криз.

Порівняльний аналіз практик публічного управління в надзвичайних ситуаціях у різних країнах дозволяє виявити як спільні риси, так і специфічні особливості національних підходів. Великобританія, Німеччина, Японія, Австралія та Ізраїль демонструють розвинену нормативно-правову базу, яка чітко регламентує функції та повноваження органів влади, алгоритми їхньої взаємодії під час криз. Втім, якщо у європейських країнах домінують рамкові закони, що залишають простір для ситуативної адаптації на місцях (плани дій, галузеві протоколи), то Ізраїль, з огляду на перманентні безпекові виклики, має більш директивну й уніфіковану систему приписів.

Спільною рисою є увага до комунікаційної складової антикризового менеджменту, намагання забезпечити оперативне та всеохопне інформування громадськості. Але якщо європейці роблять ставку на новітні цифрові платформи та співпрацю з лідерами думок (досвід COVID-19), то Ізраїль практикує масові навчання населення за мілітарним зразком. Технологічні інновації активно впроваджуються всіма розглянутими країнами, проте зі специфікою: превентивні сенсорні мережі в Японії, безпілотний моніторинг в Австралії, інтеграція волонтерів і резервістів в Ізраїлі. Британська модель вирізняється акцентом на прозорість і підзвітність при збереженні захисту чутливої інформації.

Однією з найбільш технологічно розвинутих систем антикризового менеджменту володіє Сінгапур. Ця острівна міська держава змушена функціонувати в умовах перманентних викликів природного та техногенного характеру, зумовлених географічним положенням, високою щільністю населення та концентрацією промислових об'єктів. Для забезпечення стійкості життєдіяльності суспільства тут створено Національний центр управління надзвичайними ситуаціями (National Crisis Management Centre), який інтегрує ресурси усіх відомств та служб. Він працює у цілодобовому режимі, відслідковуючи потенційні загрози за допомогою розгалуженої сенсорної мережі та багатоканальних систем комунікації [9; 14]. Центр оснащений потужними інструментами предикативної аналітики та комп'ютерного моделювання, що дозволяють генерувати точні прогнози та сценарії розвитку кризових явищ.

Сінгапур демонструє передовий досвід цифровізації антикризового публічного управління. Напр., в Сінгапурі реалізується концепція «розумної нації» (Smart Nation), яка передбачає тотальне впровадження цифрових технологій в усі сфери суспільного життя, включаючи безпеку та стійкість.

Величезні масиви даних, що генеруються міською інфраструктурою – відео-камерами, давачами, інтернетом речей – в режимі реального часу надходять до ситуаційних центрів органів влади, де піддаються поглибленій аналітичній обробці, в тому числі із застосуванням технологій штучного інтелекту. Це дає змогу сингапурському уряду завчасно виявляти слабкі сигнали потенційних криз: техногенних аварій, спалахів інфекцій, соціального невдоволення, – та вживати превентивних заходів. Під час же реальних надзвичайних ситуацій цифрова інфраструктура дозволяє максимально оперативно приймати рішення та координувати дії усіх залучених структур.

Досвід Китаю, Туреччини, Польщі та країн Балтії у сфері публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій за останні роки доповнює та поглиблює висновки, зроблені на основі аналізу практик інших держав. Китай, як і Сингапур, демонструє [10] ефективність поєднання жорсткої «вертикалі влади» з передовими цифровими інструментами моніторингу, прогнозування та контролю. Водночас масштаби розгортання карантинних заходів та обмежень прав людини під час пандемії COVID-19 в КНР є безпрецедентними та навряд чи прийнятними для демократичних країн. Це актуалізує проблему пошуку балансу між вимогами безпеки та свободи в умовах криз.

Туреччина, подібно до Японії, основну увагу приділяє зміцненню інфраструктурної стійкості, що є цілком виправданим з огляду на високі сейсмічні ризики. Втім, на відміну від Японії, де існують давні традиції суспільної самоорганізації та солідарності, турецька модель більше покладається на жорсткі нормативні приписи та санкції. Це висуває на перший план проблему суспільної довіри та легітимності регуляторних режимів.

Підходи Польщі та країн Балтії до реагування на гібридні загрози, з одного боку, суголосні британській практиці, орієнтованій на завчасну підготовку населення та бізнесу до потенційних криз, а з іншого – ізраїльській моделі цивільної оборони, що передбачає щільну міжвідомчу координацію та швидку мілітаризацію управління у разі збройної агресії. На відміну від України, яка зараз є об'єктом повномасштабної війни, східноєвропейські члени НАТО використовують наявні часові та ресурсні можливості для системного нарощування спроможностей протидії гібридному тиску Кремля. Це зміщує фокус уваги на проблематику завчасного кризового планування, яка є менш дослідженою, ніж питання безпосереднього реагування на вже існуючі надзвичайні ситуації.

Водночас порівняння згаданих кейсів дозволяє виявити і деякі спільні особливості, які доповнюють раніше зроблені висновки. По-перше, практично всі розглянуті держави стикаються з проблемою забезпечення безперервності урядування в умовах криз. Навіть там, де децентралізація є нормою, надзвичайні ситуації вимагають зміцнення «вертикалі» прийняття рішень та розширення дискреційних повноважень органів виконавчої влади. Однак, як свідчить китайський досвід карантинних обмежень, зловживання цими повноваженнями загрожує ерозією суспільної довіри до державних інституцій. Відтак на порядок денний виходить проблема демократичного контролю та підзвітності влади.

По-друге, спільним трендом є цифровізація антикризового управління, яка дозволяє підвищити швидкість, точність та обґрунтованість управлінських рішень. Втім, як демонструють приклади Китаю та Сингапуру, без належних запобіжників та громадського нагляду цифрові інструменти можуть перетворитися на засоби тотального стеження та примусу. Тож впроваджен-

ня передових технологій має супроводжуватися розвитком відповідної нормативної бази та механізмів захисту даних.

По-третє, спільною рисою кращих практик є налаштованість на проактивне подолання *roots causes* надзвичайних ситуацій, а не лише реактивне усунення їх наслідків. Досвід Туреччини та Японії вказує на важливість превентивних заходів із підвищення інфраструктурної стійкості. Практики Польщі та країн Балтії орієнтовані на завчасне стримування гібридних загроз шляхом цілеспрямованої розбудови спроможностей в найбільш вразливих сферах. Це актуалізує значимість форсайтних досліджень та стратегічного планування, яким поки бракує уваги в українському контексті.

Підсумовуючи огляд зарубіжного досвіду, можна виділити такі найбільш ефективні підходи та інструменти публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій: розбудова розгалуженої та багаторівневої інституційної структури антикризового менеджменту; чіткий розподіл повноважень та координація дій між загальнонаціональними, регіональними та місцевими органами влади; детальна правова регламентація процедур прийняття рішень та алгоритмів взаємодії суб'єктів під час екстремальних подій; налагодження системної комунікації з громадянами та їх залучення до мінімізації ризиків; впровадження інноваційних технологій та інструментів для прогнозування катастроф, оперативного реагування та ліквідації наслідків. Цей передовий зарубіжний досвід становить значний інтерес для України, особливо в умовах триваючої війни та пов'язаних з нею надзвичайних ситуацій. Його творче запозичення вітчизняними органами публічної влади дозволить суттєво підвищити ефективність антикризового державного управління.

Насамперед, доцільно удосконалити існуючу в Україні інституційну модель реагування на надзвичайні ситуації, забезпечивши більш чітке розмежування та збалансування повноважень між державними та місцевими органами влади. Має бути налагоджена гнучка вертикаль управління та горизонтальна координація дій між різними суб'єктами. Потребують розвитку ситуаційні центри, мобільні оперативні групи, резервні органи управління на випадок виведення з ладу основних [2]. На часі також унормування усіх процедурних аспектів антикризового менеджменту у форматі окремого комплексного законодавчого акту. Він має чітко визначити режими функціонування органів публічної влади під час різних типів надзвичайних ситуацій, повноваження та відповідальність уповноважених осіб, процедури прийняття та виконання термінових рішень, питання ресурсного та інформаційного забезпечення, алгоритми евакуації та захисту населення тощо.

Наразі важливо налагодити ефективні канали комунікації та зворотного зв'язку органів публічної влади з громадськістю на випадок кризових ситуацій. Потрібні зрозумілі протоколи інформування населення про рівні загроз, правила безпечної поведінки, наявні прихистки та місця евакуації. Повідомлення офіційних осіб мають бути чіткими, однозначними та збалансованими, без зайвого нагнітання чи спроб применшити ризики.

Нарешті, слід ширше впроваджувати сучасні технології збору та аналізу даних, моделювання та прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій, автоматизації процесів прийняття рішень та координації дій сил реагування. Це потребує належної цифровізації органів державної влади та місцевого самоврядування, створення захищених програмно-технічних комплексів та баз даних, навчання персоналу.

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Компаративний аналіз зарубіжного досвіду публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій дозволяє зробити такі висновки:

1) У методологічному плані найбільш ефективні системи антикризового менеджменту характеризуються гнучкою інституційною архітектурою, яка органічно поєднує централізоване стратегічне керівництво з широкою автономією місцевих органів влади. Це забезпечується чітким законодавчим розмежуванням повноважень, розбудовою багаторівневих координаційних механізмів, впровадженням принципів субсидіарності. Важливою методологічною засадою є орієнтація на превентивне кризове планування і проактивне зменшення ризиків, а не лише реактивне усунення наслідків. Спільною рисою кращих практик є налаштованість на довгострокове нарощування соціальної стійкості, а не ситуативні інтервенції.

2) Правове забезпечення публічного управління в екстремальних умовах найчастіше спирається на рамкові закони та підзаконні акти, які поєднують чіткі нормативні приписи зі значною адміністративною дискрецією. В Україні ця сфера регулюється фрагментарно, тому назріла потреба ухвалення комплексного законодавчого акту, який би системно визначив режими діяльності органів влади під час різних типів надзвичайних ситуацій, повноваження та відповідальність уповноважених суб'єктів, порядки ухвалення рішень та координації дій (за зразком британського Civil Contingencies Act). Водночас необхідно забезпечити оптимальний баланс між імперативним регулюванням та оперативною самостійністю місцевої влади.

3) Для України особливо актуальним є досвід Ізраїлю щодо розбудови ефективних механізмів координації та взаємодії органів влади, місцевого самоврядування, волонтерських і резервістських організацій. В умовах масштабної війни державі вкрай важливо налагодити чіткі протоколи підпорядкування, оперативного обміну інформацією, сумісного реагування різних суб'єктів. Адаптація ізраїльських напрацювань щодо системної підготовки населення до надзвичайних ситуацій воєнного характеру дозволить суттєво підвищити національну стійкість України.

4) Комунікаційні практики країн ЄС під час пандемії COVID-19 підказують Україні ефективні способи взаємодії влади та громадськості в кризові періоди, механізми оперативного інформування населення, розвінчування фейків. Вітчизняні інституції мають активніше використовувати потенціал соціальних медіа, співпрацювати з лідерами думок, налагоджувати адресні канали комунікації з різними цільовими аудиторіями. Особливої ваги в умовах війни набуває протидія інформаційним диверсіям, деморалізації тощо.

5) Цифровізація антикризового управління має відбуватися шляхом запозичення передових зарубіжних технологій (сенсорні мережі, безпілотний моніторинг, штучний інтелект) з урахуванням ресурсних обмежень України. Пріоритетом є впровадження систем раннього сповіщення, прогностного моделювання надзвичайних ситуацій, автоматизованої логістичної підтримки населення та критичної інфраструктури в умовах бойових дій.

Подальші дослідження мають бути спрямовані на докладне вивчення успішних кейсів інкорпорації розглянутого зарубіжного досвіду в українське законодавство, апробацію найбільш дієвих управлінських інструментів в практиці вітчизняних центральних органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування. Важливо виробити конкретні методичні рекомендації щодо оптимізації функцій та структури суб'єктів публічного адміністрування, вдосконалення правового статусу посадових осіб, запровадження організаційних та технологічних інновацій, налагодження ефективних комунікацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреев С. О., Савін С. О. Зарубіжний досвід публічного врядування в сфері медицини катастроф. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 3. С. 221–243.
2. Кринична І. П. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: міжнародний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1 (18). С. 112–121.
3. Труш О. О., Гудименко Ю. В. Світовий досвід державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: <https://periodicals.karazin.ua/apdu/article/download/21192/19811/>
4. Alexander D. Principles of Emergency Planning and Management. Edinburgh: Dunedin Academic Press Ltd, 2002. 341 p.
5. Anthony I. Military Dimensions of a Multipolar World: Implications for Global Governance. *Strategic Analysis*. 2018. №42(3). С. 208–219. DOI: <https://doi.org/10.1080/09700161.2018.1463957>
6. Comfort L., Boin A., Demchak C. Designing Resilience: Preparing for Extreme Events. University of Pittsburgh Press, 2010.
7. Dunford M., Han M. Energy Dilemmas: Climate Change, Creative Destruction and Inclusive Carbon-Neutral Modernization Path Transitions. *International Critical Thought*. 2024. С. 1–25.
8. European Centre for Disease Prevention and Control. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en>
9. Fabbrini F. The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance. *Journal of European Integration*. 2024. № 47(1). С. 85–103. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>
10. Haibo Z., Xing T. Structural Change in China's Emergency Management: Theoretical Generalizations. *Social Sciences in China*. 2016. №37(2). С. 77–98. DOI: <https://doi.org/10.1080/02529203.2016.1162010>
11. Hamm M. Emergency politics from the inside: EU staff and the building of a task force during the Greek crisis. *European Politics and Society*, 2024. С. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2024.2418336>
12. Lagadec P. States of Emergency: Technological Failures and Social Destabilization. London : Butterworth-Heinemann Ltd, 1990.
13. O'Neill P. II. Civil–Military Cooperation: Lessons Repeated Until Learned. *Whitehall Papers*. 2023. № 01(1), С. 23–43. DOI: <https://doi.org/10.1080/02681307.2023.2415222>
14. Peters B. G., Torfing J. Theoretical Framing of Public Administration Research. *International Journal of Public Administration*, 2025. С. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2446901>
15. Pettit S. J., Beresford, A. K. C. Emergency relief logistics: an evaluation of military, non-military and composite response models. *International Journal of Logistics Research and Applications*. 2005. №8(4), С. 313–331. DOI: <https://doi.org/10.1080/13675560500407325>
16. Singh, V., Correa da Cunha, H., & Mangal, S. Do Geopolitical Risks Impact Trade Patterns in Latin America? *Defence and Peace Economics*. 2023. №35(8), С. 1102–1119. DOI: <https://doi.org/10.1080/10242694.2023.2299072>
17. Sylves R. Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security. CQ Press, 2019. 408 p.
18. The Emergencies Act 1988. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-4.5/FullText.html>

Стаття надійшла до редакції 12.09.2024 р.

Стаття рекомендована до друку 26.10.2024 р.

Kashchenko D. V.,

Postgraduate Student, Department of the Law, National Security and European Integration,
Education and Research Institute of Public Administration, V. N. Karazin Kharkiv National University,
4, Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: alfik19874@gmail.com<https://orcid.org/0009-0005-1534-9111>

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN EMERGENCY SITUATIONS

Abstract. The article examines international practices in public administration during emergencies, with a focus on adapting them to Ukraine's specific realities. The relevance of this topic is highlighted in the context of increasing natural, technological, and humanitarian crises, which demand effective performance from public institutions. Special attention is given to the challenges posed by Russia's full-scale aggression against Ukraine, accompanied by widespread destruction and socio-economic crises. The article reviews best practices in public administration during emergencies implemented in countries such as the United States, Germany, Japan, the United Kingdom, Israel, Canada, and Australia. Key elements of their crisis management models are identified, including: a multi-level institutional structure with clearly defined powers; legal frameworks for crisis management based on overarching laws and action plans; advanced communication strategies to ensure timely public information dissemination; the use of innovative technologies such as geographic information systems, artificial intelligence, and drones; and active collaboration between government agencies, local authorities, civil society organizations, and the private sector. The analysis concludes that effective crisis management integrates centralized strategic leadership with broad autonomy for regional and local authorities. Particular emphasis is placed on Israel's experience, especially its strategic communication models, the involvement of volunteer organizations, and the practice of preparing citizens for military-related emergencies. The necessity of implementing a national early warning system, developing situational centers, and digitizing management processes in Ukraine, particularly for emergency forecasting, is underscored. Specific recommendations are provided for improving the legislative framework, enhancing institutional capacity, adopting modern technologies, and developing effective communication strategies. The paper outlines prospects for further research aimed at incorporating international experience into Ukraine's legal and administrative framework and formulating practical recommendations to optimize the functioning of public authorities and local governments during crises.

Keywords: public administration, emergencies, foreign experience, anti-crisis management, innovations.

REFERENCES

1. Andreiev, S.O., & Savin, S.O. (2021). Foreign experience of public governance in the field of disaster medicine. *Expert: Paradigms of Legal Sciences and Public Administration*, (3), 221–243. [in Ukrainian].
2. Krynychna, I.P. (2018). Public administration of processes for preventing and managing emergencies: *International experience. Public Administration and Customs Administration*, (1(18)), 112–121. [in Ukrainian].
3. Trush, O.O., & Hudymenko, Yu.V. (2009). World experience of public administration in emergency situations. State Building, (2). URL: <https://periodicals.karazin.ua/apdu/article/download/21192/19811/> [in Ukrainian].
4. Alexander, D. (2002). Principles of Emergency Planning and Management. Edinburgh: Dunedin Academic Press Ltd.
5. Anthony, I. (2018). Military dimensions of a multipolar world: *Implications for global governance. Strategic Analysis*, 42(3), 208–219. DOI: <https://doi.org/10.1080/09700161.2018.1463957>
6. Comfort, L., Boin, A., & Demchak, C. (2010). Designing Resilience: Preparing for Extreme Events. University of Pittsburgh Press.
7. Dunford, M., & Han, M. (2024). Energy dilemmas: Climate change, creative destruction and inclusive carbon-neutral modernization path transitions. *International Critical Thought*, 1–25.
8. European Centre for Disease Prevention and Control. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en>
9. Fabbri, F. (2024). The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance. *Journal of European Integration*, 47(1), 85–103. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>
10. Haibo, Z., & Xing, T. (2016). Structural change in China's emergency management: Theoretical generalizations. *Social Sciences in China*, 37(2), 77–98. DOI: <https://doi.org/10.1080/02529203.2016.1162010>
11. Hamm, M. (2024). Emergency politics from the inside: EU staff and the building of a task force during the Greek crisis. *European Politics and Society*, 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2024.2418336>

12. Lagadec, P. (1990). *States of Emergency: Technological Failures and Social Destabilization*. London: Butterworth-Heinemann Ltd.
13. O'Neill, P. (2023). Civil–military cooperation: Lessons repeated until learned. *Whitehall Papers*, 101(1), 23–43. DOI: <https://doi.org/10.1080/02681307.2023.2415222>
14. Peters, B. G., & Torfing, J. (2025). Theoretical framing of public administration research. *International Journal of Public Administration*, 1–15. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2446901>
15. Pettit, S. J., & Beresford, A. K. C. (2005). Emergency relief logistics: An evaluation of military, non-military and composite response models. *International Journal of Logistics Research and Applications*, 8(4), 313–331. DOI: <https://doi.org/10.1080/13675560500407325>
16. Singh, V., Correa da Cunha, H., & Mangal, S. (2023). Do geopolitical risks impact trade patterns in Latin America? *Defence and Peace Economics*, 35(8), 1102–1119. DOI: <https://doi.org/10.1080/10242694.2023.2299072>
17. Sylves, R. (2019). *Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security*. CQ Press.
18. The Emergencies Act. (1988). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-4.5/FullText.html>

The article was received by the editors 12.09.2024.

The article is recommended for printing 26.10.2024.