

Розділ 1
**РОЗВИТОК СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-01>
УДК 351:911.372.7

Величко Лариса Юріївна

доктор юридичних наук, професор,
завідувач 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
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-3029-4719>
e-mail: Velychkolara71@gmail.com

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

ОСОБЛИВІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У НАДЗВИЧАЙНИХ І КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ

Анотація. Дана стаття присвячена розгляду особливостей діяльності органів публічної влади, в умовах надзвичайних і кризових ситуацій. Визначено, що управління кризами та надзвичайними ситуаціями є циклічним процесом. Різні етапи включають оцінку, планування, підготовку, пом'якшення, реагування, перехід до відновлення та остаточну оцінку; причому ретельна оцінка та врахування отриманих уроків може підвищити стійкість у майбутньому. Зазначається, що у будь-якій діяльності не існує нульового ризику. Незалежно від того, наскільки маргінальним він може бути, завжди існує певний ступінь ризику. Будь-яка діяльність, яку ми виконуємо в житті, несе в собі ризик, і різниця полягає в тому, що ми приймаємо ці ризики після аналізу витрат і вигод або аналізу раціонального вибору та призначаємо їм відносні пріоритети.

Наголошується, що як тільки загроза проявляється або критичний інцидент перевищує можливості, здібності або ресурси організації, виникає потреба у реагуванні. Керівні

© Величко Л. Ю., Кащенко Д. В., 2023



This is an open access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

принципи цього процесу розробляються на етапі планування та підготовки циклу управління кризами та катастрофами. Це включає публічно-приватне партнерство, а також співпрацю з альтернативними зацікавленими сторонами, такими як неурядові організації, благодійні організації, волонтерські групи та громадськість. Ефективне забезпечення подібної взаємодії можливо через використання так званої Доктрини С7.

Визначено елементи ефективного реагування на кризу: підтримання репутаційної цілісності; розумне планування та готовність; тверде лідерство; ефективні та своєчасні комунікації; стратегічна, добре організована міжвідомча співпраця; стратегічний розподіл ресурсів; вдала оперативна тактика; оцінка після кризи та навчання вдосконалюватися на будь-яких помилках, допущених на цьому шляху. Також встановлено, що під час критичного інциденту або кризової події існують дві основні вимоги для їх вирішення: організація, яка повинна адекватно реагувати, і лідер, який спрямовує зусилля цієї організації.

Ключові слова: публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій, публічне управління в умовах кризових ситуацій, кризове управління в органах публічної влади, діяльність органів публічної влади.

Як цитувати: Величко Л. Ю., Кащенко Д. В. Особливості 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>

Вступ. Процес управління кризами та надзвичайними ситуаціями складається з кількох чітко визначених етапів: оцінка стратегічного ризику, підготовка та планування, ефективно реагування та відновлення, а також посткризова оцінка. Для тих, хто стикається з такими загрозами важливо розуміти, оцінювати та застосовувати необхідні відповіді для кожного етапу. На органи публічної влади все частіше покладаються додаткові обов'язки та відповідальність, які історично не входили до їх початкової компетенції, зокрема на тлі того, що події міжнародного масштабу все більше впливають на внутрішнє середовище.

Зараз органи публічної влади стикаються зі зростаючим політичним і соціальним хаосом, масовими громадянськими заворушеннями, внутрішніми та міжнародними загрозами тероризму, торгівлі людьми та нелегальної міграції, надзвичайними ситуаціями у сфері охорони здоров'я, стихійними лихами і різноманітними проблемами, пов'язаними із кліматом. В Україні до цього ще додається військова агресія з боку РФ. Крім того, органи публічної влади повинні мати справу з негативними ЗМІ, ворожою реакцією громадськості, посиленням контролем з її боку і закликами до більшої відповідальності.

Ці умови створили додаткові рівні відповідальності для вже і так часто перевантажених організацій публічного сектора, що потребує впровадження нових, більш ефективних і результативних підходів в кризовому управлінні, яке включає у себе і публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Огляд літератури. Різні аспекти діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайних і кризових ситуацій досліджували С. Андреев [1], В. Андронов, О. Барило [2], А. Белоусов [3], С. Вовченко [4], П. Волянський [5], М. Долгий, Л. Жукова, Е. Кварантеллі, Н. Клименко [7], А. Кошкін [13], С. Кузніченко [8], О. Мельничен-

ко [9], Х. Мунера [19], Д. Полковниченко [10; 11; 12], Б. Порфір'єв, Р. Приходько, К. Пурсіанен [20], А. Ромін, О. Соболев, Н. Талеб, О. Труш [13], І. Шпильовий та ін.

Мета статті. Метою статті є визначення особливостей діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайних і кризових ситуацій.

Методологія дослідження. Для отримання результатів, викладених у даній статті, було використано сукупність методів дослідження, таких як узагальнення, структурно-функціональний аналіз, порівняльний аналіз, інституціональний аналіз, емпіричний метод.

Основні результати дослідження. Відповідно до Quarantelli [21], кризове управління має зосереджуватись на таких питаннях, як ретельне планування та підготовка, що доповнюється ефективним розподілом обмежених ресурсів, міцним лідерством, покращеним вирішенням проблем і прийняттям рішень, надійною міжвідомчою співпрацею, ефективним своєчасним спілкуванням та розробкою добре організованого оперативного реагування з подальшою ретельною посткризовою оцінкою та навчанням усунення будь-яких помилок, допущених на цьому шляху. Усі ці чинники сприятимуть створенню позитивного іміджу залучених до цього процесу органів публічної влади, збереженню їх доброї репутації та забезпеченню суспільної довіри та співпраці.

Але дослідження також показують, що громадськості не вистачає стійкості та вона часто не готова до надзвичайних і кризових подій через неправильне уявлення про те, що органи публічної влади подбають про ситуацію, не потребуючи додаткової допомоги. Проте, правда полягає в тому, що і громадяни, і приватний сектор несуть моральну відповідальність і етичне зобов'язання допомагати органам публічної влади у скрутний час. Стає все більш очевидним, що управління кризами та надзвичайними ситуаціями є проблемою суспільства і що для встановлення належної стійкості публічний і приватний сектори мають реалізовувати такі ініціативи, як публічно-приватне партнерство.

Існує кілька етапів переходу від стану ризику до повномасштабної катастрофи. Ризик, відомий, уявний чи невідомий, є першою стадією цього процесу. Важливо мати на увазі, що ризик може сприйматися і відчуватися як позитивний, так і негативний. Далі йдуть загрози. Це небезпека, яка існує, але ще не проявляється, тоді як небезпека є джерелом або ситуацією, яка представляє шкідливі наслідки для людей, власності, навколишнього середовища або будь-яку їх комбінацію. Загалом, небезпека – це термін, який використовується, коли йдеться про стан, який може призвести до нещасного випадку або, альтернативно, нетехногенних подій, тоді як загрози часто обмежуються людською поведінкою, як-от загроза бомбардування чи загроза насильства.

Таким чином, загроза виникає внаслідок ризиків, і як тільки загроза фактично проявляється, вона може призвести до низки різних станів, що варіюються за серйозністю. Серйозність таких станів допомагає їх прояснити та класифікувати, вона може варіюватися від незначного інциденту до нещасного випадку та від надзвичайної ситуації до, включно, кризи чи лиха. Лихо, яке виходить за межі контролю організації, що має його здійснювати, може з часом досягти рівня катастрофи. У таких ситуаціях майбутнє залишається неясним,

без можливого однозначного рішення, і відбувається відповідна повна втрата контролю агентами, що мали б контролювати відповідну ситуацію.

Тому слід чітко розуміти різницю між кризою та катастрофою. Стівен Фінк [16, с. 7] визначає кризу як «...мінливий і динамічний стан справ, що містить однакові частини небезпеки та можливостей». Далі автор уточнює, що «це поворотний момент на краще чи гірше».

Важливо відзначити, що ця перспектива світлотіні, якщо розглядати її в контексті ризику, передбачає, що існують як можливості, так і загрози. Це безпосередньо стосується того, що ми називаємо схильністю до ризику. Іншими словами, який ризик ми готові прийняти або терпіти в обмін на уявну вигоду? Ми також можемо застосувати це сприйняття до нашого розуміння кризи, оскільки криза неминуче є результатом ризику.

Цікаво, що Пурсіанен [20], зі свого боку, бачить ризик як тісно пов'язаний із висвітленням у засобах масової інформації надзвичайної події та зауважує, що існують крайнощі у сприйнятті того, що насправді є кризою. Інші дослідники [14] встановлюють зв'язок між кризами та катастрофами, зазначаючи, що «криза... відноситься до процесу сприйманого зриву; «тоді як «катастрофа» відноситься до колективно досягнутої оцінки такого процесу в негативних термінах. З цієї точки зору катастрофа – це криза з поганим кінцем». Іншими словами, немає чіткого визначення, яке розмежовує ці два явища, і вони залишаються переважно суб'єктивними за своєю природою.

Корисно також зрозуміти семантичну та концептуальну різницю між тим, що є критичною подією, і кризою. Критичну подію можна розглядати як неоднозначну та часто загрозливу ситуацію, коли звичайна надзвичайна ситуація може перерости в кризу. Криза перевершує можливості та наявні ресурси відповідної організації для ефективного реагування і призводить до неоднозначного або невизначеного результату. У свою чергу, катастрофа передбачає великомасштабне пошкодження інфраструктури та загибель людей, що часто пов'язано зі стихійними явищами, такими як землетруси, урагани, повені та пожежі, або військовими діями [4].

Можна навести декілька основних ознак, що визначають кризу чи надзвичайну ситуацію:

1. Загроза, яка проявляється несподівано без попередження.
2. Існує нагальна потреба в негайному прийнятті рішення.
3. Доступний час як для прийняття рішення, так і для відповіді обмежений.
4. Численні запити на інформацію в обох напрямках.
5. Неорганізованість, відчуття наближення хаосу.
6. Фактори стресу продовжують зростати в міру розвитку події.
7. Стандартні операційні процедури можуть більше не застосовуватися.
8. Підвищений ризик репутаційної шкоди.
9. Комунікаційні системи викликають проблеми, і ними важко керувати (технічні збої, перевантаження, неправильне розуміння тощо).
10. Починається «гра в звинувачення».
11. Виникають труднощі, пов'язані з наданням стандартних послуг.

Управління кризами та надзвичайними ситуаціями (НС) є циклічним процесом. Різні етапи включають оцінку ризику, планування, підготовку, пом'якшення, реагування, перехід до відновлення та остаточну оцінку. Ретельна оцінка та врахування отриманих уроків може підвищити стійкість у майбутньому. Але цими життєво важливими завершальними етапами циклу управління кризами та НС часто, на жаль, нехтують, після швидкої допомоги, що настає після великої кризи чи надзвичайної події. Яскравим прикладом цього стала військова інтервенція в Іраку, де відновити верховенство права явно не вдалося. Невдовзі після вторгнення відбулася відсутність як скоординованої міжнародної реакції, так і недотримання зобов'язань. Конфесійний конфлікт розгорівся до загрозливих масштабів. Результатом стала анархія, хаос і запекле конфесійне насильство безпрецедентних масштабів. Такі проблеми, як погане управління та широкомасштабна корупція, все ще існують донині.

Важливо підкреслити той факт, що в рамках повних циклів часто існують міні-цикли, які також необхідно проводити. Таким чином, кожний етап циклу є одночасно незалежним і взаємозалежним. Розглянемо дещо докладніше кожний з етапів.

Етап 1. Визначення та характеристика ризику.

Управління ризиками та стратегічними ризиками, яке раніше вважалося цілком окремою сферою, тепер широко розглядається теоретичними та прикладними дослідженнями як перша фаза процесу управління кризами та НС. Пурсіанен [20, с. 9], наприклад, визнає важливість управління ризиками як передумови для успішного реагування та розв'язання кризи чи НС відповідно до циклу управління кризою.

Щоб виміряти явище, ми повинні спочатку мати можливість точно визначити його. Ризик можна розглядати двох видів. Перший – це ризик, який відомий, має історичні прецеденти та може бути точно вимірянний. Другий стосується більш неоднозначної форми, яку можна позначити як «невизначеність». Невизначеність представляє непередбачені або немислимі події, які називаються подіями «чорний лебідь» [16]. «Чорний лебідь» – це події, які через їх непередбачуваний характер неможливо точно передбачити. Ще одна характеристика, яка часто визначає цей тип подій, полягає в тому, що вони здаються більш передбачуваними, ніж вони були, завдяки застосуванню ретроспективного огляду.

Таким чином, оцінка ризику є (або принаймні повинна бути) першою фазою циклу управління кризами та НС. Тим не менш, визначення ризику залишається невловимим. Все частіше організації розглядають ризик як стан, який в рівній мірі надає як можливості, так і небезпеки (загрози). У цьому відношенні організації розглядаються як такі, що не схильні до ризику (уникають ризику), або мають схильність до ризику (шукають ризику), або поєднують це, залежно від їхньої позиції та перспектив [5].

Початковий етап, етап оцінки ризику, здійснюється до планування та підготовки. Перш ніж ми зможемо почати розробляти плани та готуватися до боротьби з різними загрозами, нам потрібно спочатку визначити, проаналізувати та оцінити ці конкретні небезпеки. Для виконання цієї операції використову-

ється матриця ризиків або реєстр ризиків. При цьому під час розрахунку ризику необхідно збалансувати ймовірність критичної події з можливими наслідками, які вона може спричинити.

Існує також кілька способів незалежно оцінити ці характеристики. Таким чином, ймовірність може бути оцінена за шкалою від дуже малої ймовірної до малої ймовірної, можливої, ймовірної та певної, зі збільшенням ступеня достовірності. Подібним чином наслідки можуть варіюватися від незначних до помірних, критичних і катастрофічних, знову ж таки зі зростаючим ступенем важливості.

Коли цей процес буде завершено і ми усвідомимо можливі загрози, з якими ми стикаємося, ми зможемо перейти до наступних двох етапів, які складаються з планування та підготовки. Якщо важливість етапів планування та підготовки недостатньо підтримана керівництвом, не тільки персонал не зможе розвинути культуру управління кризою, але й інші наступні етапи циклу також залишаться без уваги.

Є дві чіткі формули, які допомагають визначити ризик. Перша: $R = p \times c$, або ймовірність помножена на наслідки дасть нам відносну оцінку понесеного ризику. Друга формула визначає та говорить про злиття трьох факторів, згідно з якими: вразливість + активи + загрози = ризик або $V + A + T = R$. Усі три елементи мають бути об'єднані, щоб ризик проявився.

Активи – це те, що знаходиться під загрозою, і це те, що ми намагаємося захистити і що для нас важливо (наприклад, сім'я, друзі, матеріальні блага, інфраструктура тощо). Однією категорією, яку часто ігнорують при визначенні активів, є нематеріальні активи, такі як знання. Знання та управління знаннями є ключовими ресурсами та сприяють довгостроковій життєздатності будь-якого органу публічної влади. Вразливі місця представляють слабкі місця або прогалини в нашій безпеці чи стійкості, і, нарешті, загрози використовують наші вразливі місця, щоб пошкодити або знищити наші активи. Щоб існувала загроза, ми повинні мати всі три: відсутність активів = відсутність ризику, так само як відсутність вразливостей або загроз також = відсутність (або обмеження) ризику.

Важливо пам'ятати, що ризику 0% не існує. Незалежно від того, наскільки маргінальним він може бути, завжди існує певний ступінь ризику. Будь-яка діяльність, яку ми виконуємо в житті, несе в собі ризик, і різниця полягає в тому, що ми приймаємо ці ризики після аналізу витрат і вигод або аналізу раціонального вибору та призначаємо їм відносні пріоритети. Однак, аналіз витрат і вигод не завжди є цілком раціональним.

Відповідно до ISO 31000 [17], організація може встановити оцінку ризику шляхом постійного спілкування та консультацій після визначення контексту ризику через три основні фази. Вони включають ідентифікацію ризику, аналіз ризику та оцінку ризику. Після цього розробляється план «лікування» ризику (метод, за допомогою якого ми маємо намір зменшити ризик). Ми постійно контролюємо та оцінюємо план лікування ризиків для будь-якого можливого перегляду [4].

Три основних етапи плану управління організаційними ризиками включають принципи, структуру та самі фактичні процеси. В органах публічної вла-

ди ці елементи мають бути чітко визначені та узгоджені відповідно до місії, цінностей і довгострокових цілей організації. Управління ризиками ніколи не може бути простим доповненням до основної діяльності. Щоб воно було ефективним, його має прийняти вся організація за активної підтримки з боку виконавчої влади. Важливо також розуміти, що при оцінці ризику існують як внутрішні, так і зовнішні цілі, ризик для самої організації та ризики, пов'язані з її системою реагування на кризи та НС.

Етап 2. Планування, підготовка, пом'якшення наслідків та дії в непередбачених ситуаціях.

Хоча немає двох однакових криз чи НС, варто пам'ятати, що між різними подіями існують спільні знаменники. Таким чином, можна спланувати, підготуватися, тренувати та практикувати цей рівень. Повна відсутність підготовки та практики запропонує відповідь, яка буде неадекватною ситуації. Крім того, попереднє планування та підготовка до стратегічного розподілу ресурсів і попереднього розміщення засобів для НС можуть запропонувати величезну перевагу для організації, коли криза чи НС все-таки стаються.

Етап планування можна проводити за допомогою того, що зазвичай називають технікою SWIFT або стратегічною технікою «що, якщо». Це «метод Delphi», за яким група, що складається як з відповідних зацікавлених сторін, так і з експертів у відповідній галузі, збирається разом і ставить запитання щодо ризиків, з якими стикається організація. Використання ключових слів, таких як «люди» та «інфраструктура», допоможе визначити основні параметри, що викликають занепокоєння. Організація скорочує список до контрольованої кількості небезпек, вибираючи лише найбільш відповідні та реалістичні загрози, з якими стикається організація. Після того, як загрози були належним чином ідентифіковані, визначені та оцінені, можна розробити та впровадити план щодо пом'якшення наслідків і контрзаходів на випадок НС, які необхідно вжити після події. На етапі планування та підготовки також розробляються відповідні цикли тренувань і вправ.

Етап 3. Реагування.

Як тільки загроза проявляється або критичний інцидент перевищує можливості, здібності або ресурси організації, виникає потреба у реагуванні. Керівні принципи цього процесу розробляються на етапі планування та підготовки циклу управління кризами та катастрофами. Це включає публічно-приватне партнерство, а також співпрацю з альтернативними зацікавленими сторонами, такими як неурядові організації, благодійні організації, волонтерські групи та громадськість. Ефективне забезпечення подібної взаємодії можливо через використання так званої Доктрини С7 [20].

Доктрина С7 – це комбінація чотирьох основних елементів (С4), двох змінних лідерства (С2) і участі громади. С4 включає спілкування, кооперацію, координацію та співпрацю. Тут слід мати на увазі, що кооперація та співпраця є різними підходами. Кооперація вказує на те, що дві або більше агенції працюють разом, тоді як співпраця, набагато глибша концепція, стосується двох або більше агенцій, які працюють разом із спільною метою чи завданням. С2 стосується командування та контролю, необхідних для належної підготовки, реагування та

відновлення після кризових ситуацій і НС. Без відповідних ліній командування та контролю всі етапи операцій зазнають негативного впливу. Нарешті, аж ніяк не менш важливим є елемент участі громади.

Ще одна невід'ємна частина досягнення оптимальної взаємодії різних акторів і їхньої сумісності полягає в розробці спільної навчальної структури. Організації, які співпрацюють на регулярній основі, і ті, які врешті-решт можуть бути покликані допомогти у великомасштабному заході, потребують належної співпраці та взаємодії, яку можуть забезпечити лише комбіновані навчальні протоколи.

Величезна перевага такого підходу полягає в можливості черпати з широкого джерела досвіду та організаційних знань. Спільна реакція, якщо вона належним чином скоординована, є більш ефективною реакцією за будь-якими показниками. На думку спадає аксіома: не спланувати означає планувати на невдачу. Таким чином, зацікавлені сторони, як публічні, так і приватні, можуть сприяти підвищенню готовності та стійкості громади.

Приватні організації та місцеві підприємства можуть бути включені до публічно-приватного партнерства, а інші зацікавлені сторони, такі як військові підрозділи, прикордонний контроль, морські та авіаційні служби, а також різні корпоративні організації, підприємства, громадські організації, громадські та релігійні лідери повинні бути включені та заохочені до участі в планах ефектної підготовки, реагування та відновлення після потенційної НС.

У цілому, можна визначити такі елементи ефективного реагування на кризу:

1. Підтримання репутаційної цілісності.
2. Розумне планування та готовність.
3. Тверде лідерство.
4. Ефективні та своєчасні комунікації.
5. Стратегічна, добре організована міжвідомча співпраця.
6. Стратегічний розподіл ресурсів.
7. Вдала оперативна тактика.
8. Оцінка після кризи та навчання вдосконалюватися на будь-яких помилках, допущених на цьому шляху.

Слід враховувати, що кризи та НС не завжди відбуваються ізольовано. Часто буває, що кілька подій відбуваються одночасно, або одні події служать катализатором інших. Вони можуть спровокувати складну серію взаємопов'язаних і непередбачених подій, які швидко змінюються одна на одну у випадковій послідовності, що призводить до значно більшої шкоди та негативних наслідків. Такі складні події, звичайно, створюють більший економічний і соціальний вплив. Каскадні події також вимагають збільшення ресурсів, матеріально-технічного забезпечення та персоналу як частини ефективного реагування. Помітно чіткі приклади каскадних подій, які іноді називають ефектом доміно, можна спостерігати під час багатьох криз або НС. Негативні наслідки можуть бути негайними або їх можна описати як довгі тіньові події, тобто події зі швидким початком і швидким завершенням, але які, тим не менш, призводять до довготривалих наслідків. І будь-яка криза чи НС здатні спричинити короткострокові чи довгострокові негативні наслідки або будь-яку комбінацію цих наслідків разом.

Етап 4. Відновлення та оцінка.

Етап відновлення, якого часто не помічають і стосовно якого зволікають, є настільки ж важливим, якщо не більш важливим у деяких аспектах, ніж фактичне втручання та відповідь. Це результат нормальної реакції людини. Високий рівень стресу, що вимагає негайних дій і прийняття рішень, характерний для етапу реагування, розсіюється. Полегшення від того, що ви пережили найгірше, включає думки про відновлення після того, як небезпека мине, це лише спогад.

Завжди має бути формальна передача повноважень між тими, хто відповідає за етап реагування, і тими, хто займається відновленням після кризи або НС. Причина такої формальної передачі повноважень і відповідальності цілком очевидна. Тим, хто займається процесом відновлення, потрібен інший набір навичок, ніж тим, хто реагує на саму подію. Це включає різне формування та навчання. На суто практичному рівні ті, хто відреагував на важливу подію, виявляться обкладеними надмірним тягарем, якщо від них вимагатимуть продовжувати без перерви. У цій передачі є додатковий символічний аспект, і це аспект переходу від фази активної реакції до фази активного відновлення. Саме цей аспект часто призводить до того, що організації нехтують важливістю етапу відновлення, коли настає допомога, а криза стає небажаною подією минулого.

Абсолютно важливо залучити громадськість як невід'ємну складову процесу відновлення. Як і у випадку з іншими основними функціями циклу управління кризою та НС, відновлення також має ті самі основні компоненти підготовки, реагування, оцінки та реконфігурації (за необхідності).

Слід зазначити, що лише після значного зростання соціальних, технологічних і природних катаклізмів і їх супутніх руйнівних наслідків у 1980-х роках оцінка ризиків, культура охорони здоров'я та безпеки, а також управління кризами та НС зрештою потрапили у публічний сектор. Виклики, пов'язані з критичними подіями, стають більш численними, більш поширеними та все більш складними. Такі процеси, як робота атомної станції, стали настільки складними, що вони перевершують можливості людини і часто вимагають нагляду з боку інших систем, таких як промислові системи управління (ICS) або диспетчерське управління та збір даних (SCADA).

Органи публічної влади наразі стикаються з новими викликами та беруть на себе обов'язки, які раніше не входили в їхню компетенцію. Це призвело до більш диверсифікованого підходу до управління ризиками, який часто називають врядування ризиками. У той час як раніше ризик стримувався на організаційному рівні, сьогодні охоплення та наслідки різних криз і НС набагато різноманітніші та включають більш глобальну перспективу. Такі питання, як стихійні лиха, транснаціональний збройний конфлікт, транснаціональна організована злочинна діяльність, торгівля (людьми, зброєю, викраденими предметами мистецтва та артефактами), кіберзлочинність, тероризм і громадський порядок зараз часто викликають занепокоєння на міжнародному рівні, що має і внутрішні наслідки.

Тут варто підкреслити важливість загрози для репутації організації. Одним із головних і найважливіших активів будь-якого органу публічної влади є його репутація. Є незліченна кількість інцидентів, коли серйозна репутаційна шкода

негативно вплинула на суспільну впевненість і навіть призвела до політичних і соціальних потрясінь. Так, зовсім недавно у цьому аспекті можна відзначити іноді надто агресивну реакцію поліції під час пандемії COVID-19. Цей зв'язок можна представити у вигляді формули «велика репутація = велика довіра», відповідно до якої репутація організації залежить від суспільної довіри, і навпаки, суспільна довіра ґрунтується на репутації організації. У разі появи помилкових, неадекватних, неналежних, несправедливих або надмірно агресивних відповідей органу публічної влади це призведе до відповідної втрати довіри до репутації. Це, у свою чергу, безпосередньо призводить до зниження довіри суспільства до зазначеної організації. Таким чином, поняття репутації та довіри встановлюють взаємні відносини.

Органи публічної влади мають значні та складні обов'язки навіть за найнормальніших умов. Не дивно, що під час критичних інцидентів і під час криз і НС проблеми й відповідальність ускладнюються [7]. На додаток до своїх звичайних обов'язків органи публічної влади повинні справлятися з такими проблемами, як оперативна сумісність, зв'язок у кризових ситуаціях, ефективний розподіл обмежених ресурсів, масова евакуація, усунення порушень процесу надання публічних послуг, надання екстреного притулку, психологічна підтримка, реагування на заворушення та протидія мародерству, надання невідкладної медичної допомоги, проведення ідентифікації жертв та багато іншого. Усі ці різноманітні ролі та обов'язки необхідно враховувати під час розробки плану дій на етапі планування та підготовки. Це означає, що під час кризи чи НС здатність органів публічної влади підтримувати звичайні послуги порушується, а надані послуги можуть бути неадекватними або неякісними.

Незважаючи на те, що всі вищезазначені імперативи, безперечно, все ще діють, безліч нових і ще більших викликів, таких як негативна соціальна динаміка, ускладнили колишню відповідальність. Це особливо вірно в світлі технологічних досягнень, таких як Інтернет, цифрові комунікації та поява соціальних медіа, які в однаковій мірі містять як можливості, так і проблеми.

Тому сильні події вимагають потужного керівництва та прийняття рішень. Під час критичного інциденту або кризової події існують дві основні вимоги для їх вирішення: організація, яка повинна адекватно реагувати, і лідер, який спрямовує зусилля цієї організації. Хоча існує незліченна кількість теорій, що визначають лідерство, немає жодної чіткої основи, яка б застосовувалася до всіх лідерів у всіх ситуаціях і в будь-який час. Лідерство – це навичка, яка не піддається аналізу та визначенню. Лідер, який виявився зразковим за звичайних обставин, може дати злам під напругою та тиском серйозної кризи чи НС й не впоратися з викликом. Один факт залишається незмінним: критичні інциденти, кризи, катастрофи та НС оцінюють мужність навіть найсильніших лідерів. Тут також вступає в дію концепція командної роботи та розподілу відповідальності. Ефективний лідер ніколи не намагається впоратися з кризовою подією самотужки, він або вона знає, що повинні мати можливість покладатися на добре навчених підлеглих, яким довіряють.

Які ж тоді конкретні характеристики повинен демонструвати лідер, коли він стикається з кризою чи НС? Підзвітність, чесність і надійність є незамінними.

Неспроможність демонструвати ці риси та показувати приклад підлеглим матиме негативний вплив на всю організацію. Лідери повинні бути далекоглядними та гнучкими, а також здатними змінювати та адаптувати плани відповідно до постійно мінливих та складних обставин, з якими вони стикаються. Вони повинні вміти бути на висоті та приймати рішення, а не хитрувати та вагатися під час процесу прийняття рішень. Лідер повинен прийняти свої рішення та взяти на себе відповідальність за них. До речі, неправильне рішення є кращим, ніж відсутність рішення. Лідери повинні бути в змозі запропонувати чітке позитивне керівництво та бути відкритими для пропозицій і відгуків від підлеглих.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень. Отже, реагування на критичні інциденти, такі як кризи та НС, вимагає не лише відданості та мотивації, але й постійного моніторингу та передкризового навчання. Криза або НС можуть статися і часто стаються без попередження; однак у тих випадках, коли є завчасне попередження, органи публічної влади повинні бути добре навченими та готовими реагувати миттєво. Сучасні органи публічної влади перевантажені, недофінансовані та недоукомплектовані. Вони змушені робити більше з меншими витратами. Щоб підтримувати належний рівень обслуговування, важливо, щоб вони засвоїли минулі уроки з різних прикладів, щоб не потрапити в ті самі пастки та не вчинити тих самих помилок. Важливо зберігати високу цілеспрямованість і професіоналізм, незважаючи на зростаючий тиск і перешкоди для ефективності організації.

Управління надзвичайними ситуаціями та кризами є лише одним із численних викликів, до яких повинні бути готові посадові особи та працівники органів публічної влади. Занадто часто управління кризами та стихійними лихами починається з найкращих намірів, але імпульс і відданість швидко втрачаються в боротьбі за збалансування інших, більш нагальних проблем, тому керівництво зобов'язане створити та підтримувати культуру готовності до ризику та криз, щоб мати можливість для адекватного реагування.

Знання та використання переваг нових технологічних розробок, таких як штучний інтелект, системи раннього попередження і комп'ютерне моделювання сприятиме ефективності органу публічної влади у реагуванні на кризи та НС. Поряд з цим громадяни та приватний сектор також повинні бути обізнаними та поінформованими про свої ролі та важливість їхніх зусиль у співпраці з органами публічної влади, оскільки зараз без співпраці неможливо досягнути успіху у будь-якій сфері і будь-якій кризовій або надзвичайній ситуації. Розгляд питань налагодження такої співпраці має стати подальшим напрямом досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андреев С.О. (2008). Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: недоліки та шляхи усунення. *Актуальні проблеми державного управління*, 2 (34), 418 – 427.

2. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. (2011). Оцінювання ефективності організації державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Науковий вісник Академії муніципального управління*, 2, 56–60.

3. Белоусов А. В. (2013). Роль сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*, 20, 153–156.
4. Вовченко С. Д. (2013). Розвиток теоретичних основ функціонування системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. *Економіка та держава*, 10, 141–144.
5. Волянський П. Б. (2013). Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*, 13, 134–136.
6. Дзюндзюк В. Б., Полковниченко Д. Ю. (2013). Вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій. *Державне будівництво*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_2_11.
7. Клименко Н. Г. (2008). *Особенности государственного управления в условиях чрезвычайных ситуаций: теоретический та исторический аспекты* (дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»). К.: НАДУ.
8. Кузніченко С. О. (2002). Державне управління у сфері техногенно-природної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління*, 2 (13), Ч. II, 287–290.
9. Мельниченко О. А. (2014). Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. *Державне будівництво*, 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_11.
10. Полковниченко Д. Ю. (2014). Геоінформаційна система забезпечення управління територією в умовах надзвичайних ситуацій. *Інвестиції практика та досвід*, 23, 145–148.
11. Полковниченко Д. Ю. (2014). Складові управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління*, 4 (47), 423–430.
12. Полковниченко Д. Ю. (2014). Формування громадської думки при управлінні розвитком територій в умовах надзвичайних ситуацій. *Інвестиції практика та досвід*, 24, 171–174.
13. Труш О. О., Кошкін А. О. (2013). Системи підготовки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів). *Теорія та практика державного управління*, 4, 256–262.
14. Boin A., t'Hart P., Stern E., Sundelius B. (2006). *The Politics of Crisis Management: Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. El-Tawil S., Aguirre B. (2010). Search and rescue in collapsed structures: Engineering and social science aspects. *Disasters*, 34(4), 1084-1101.
16. Fink S. (2013). *Crisis Communications: The Definitive Guide to Managing the Message*. New York: McGraw-Hill Education.
17. International Organization for Standardization (2018). *ISO 3100-2:2018 Risk Management Guidelines*. Geneva: ISO.
18. Kates R. (1985). *Perilous Progress. Managing the Hazards of Technology*. Hohenemser: Boulder.
19. Munera H. (1987). *Quantitative comparison of natural and technological societal risks*. Geneva: GPSR.
20. Pursiainen C. (2018). *The Crisis Management Cycle*. Oxon: Routledge.
21. Quarantelli E.L. (1985). *Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning*. Newark, DE: Disaster Research Center.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2023

Стаття рекомендована до друку 20.10.2023

Larisa Velichko, Doctor of Law, Professor,
Head of the Law, National Security and European Integration Chair,
Educational and Scientific Institute «Institute of Public Administration»,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-4719> e-mail: Velychkolara71@gmail.com

Dmytro Kashchenko, Postgraduate Student of the Law, National Security
and European Integration Chair, Educational and Scientific Institute «Institute of Public
Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-1534-9111> e-mail: alfik19874@gmail.com

SPECIFIC ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITY BODIES IN EMERGENCY AND CRISIS SITUATIONS

Abstract. This article is devoted to consideration of the peculiarities of the activities of public authorities in emergency and crisis situations. It was determined that crisis and emergency management is a cyclical process. The various stages include assessment, planning, preparation, mitigation, response, transition to recovery and final assessment; and careful evaluation and consideration of lessons learned can increase sustainability in the future. It is noted that there is no zero risk in any activity. No matter how marginal it may be, there is always some degree of risk involved. Every activity we do in life involves risk, and the difference is that we accept those risks after a cost-benefit or rational choice analysis and assign them relative priorities.

It is emphasized that as soon as a threat manifests itself or a critical incident exceeds the capabilities or resources of the organization, there is a need to respond. The guiding principles of this process are developed at the planning and preparation stage of the crisis and disaster management cycle. This includes public-private partnerships as well as working with alternative stakeholders such as non-governmental organizations, charities, voluntary groups and the public. Effective provision of such interaction is possible through the use of the so-called C7 Doctrine.

The elements of an effective response to the crisis were identified: maintaining reputational integrity; smart planning and preparedness; strong leadership; effective and timely communications; strategic, well-organized interdepartmental cooperation; strategic allocation of resources; successful operational tactics; post-crisis assessment and learning to improve on any mistakes made along the way. It has also been established that during a critical incident or crisis event, there are two main requirements for their resolution: an organization that must respond adequately, and a leader who directs the efforts of this organization.

Key words: *public management in emergency situations, public management in crisis situations, crisis management in public authorities, activities of public authorities.*

In cites: Velichko, L. Yu., & Kashchenko, D. V. (2023). Specific Activities of Public Authority Bodies in Emergency and Crisis Situations. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (77), 7–21. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2023-2-01> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Andreev, S.O. (2008). The organizational and legal mechanism of state management of civil protection at the regional level: shortcomings and ways to eliminate them. Actual problems of public administration, 2 (34), 418 – 427 [in Ukrainian].
2. Barylo, O.H., Poteryaiko, S.P., & Tyshchenko, V.O. (2011). Evaluation of the effectiveness of the organization of public administration in emergency situations. Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management, 2, 56–60 [in Ukrainian].
3. Belousov, A.V. (2013). The role of the modern state in preventing and eliminating the consequences of emergency situations. Investments: practice and experience, 20, 153–156. [in Ukrainian].
4. Vovchenko, S.D. (2013). Development of the theoretical foundations of the functioning of the system of protection of the population and territories against emergency situations. Economy and the state, 10, 141–144 [in Ukrainian].
5. Volyansky, P.B. (2013). Methodological approaches to risk management in the process of eliminating the consequences of emergency situations. Investments: practice and experience, 13, 134–136 [in Ukrainian].
6. Dzyundzyuk, V.B., & Polkovnychenko, D.Yu. (2013). The influence of emergency situations on the socio-economic development of territories. State building, 2. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_2_11 (accessed 15 October 2023) [in Ukrainian].
7. Klymenko, N.G. (2008). Peculiarities of public administration in emergency situations: theoretical and historical aspects (dissertation for obtaining a PhD in public administration: specialty 25.00.01 «Theory and History of Public Administration»). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
8. Kuznichenko, S.O. (2002). State administration in the field of man-made and natural safety. Actual problems of public administration, 2 (13), Ch. II, 287–290 [in Ukrainian].
9. Melnychenko, O.A. (2014). State emergency management mechanisms: essence and components. State construction, 1. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_11 (accessed 15 October 2023) [in Ukrainian].
10. Polkovnychenko, D.Yu. (2014). Geoinformation system for providing territory management in emergency situations. Investment practice and experience, 23, 145–148. [in Ukrainian].
11. Polkovnychenko, D.Yu. (2014). Components of management in emergency situations. Theory and practice of public administration, 4 (47), 423–430 [in Ukrainian].
12. Polkovnychenko, D.Yu. (2014). Formation of public opinion in managing the development of territories in emergency situations. Investment practice and experience, 24, 171–174 [in Ukrainian].
13. Trush, O.O., & Koshkin A.O. (2013). Systems of preparation for decision-making by state administration bodies in emergency situations (incidents). Theory and practice of public administration, 4, 256–262 [in Ukrainian].
14. Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., & Sundelius B. (2006). The Politics of Crisis Management: Public leadership under pressure. Cambridge: Cambridge University Press [in English].
15. El-Tawil, S., & Aguirre, B. (2010). Search and rescue in collapsed structures: Engineering and social science aspects. Disasters, 34(4), 1084-1101 [in English].
16. Fink, S. (2013). Crisis Communications: The Definitive Guide to Managing the Message. New York: McGraw-Hill Education [in English].
17. International Organization for Standardization (2018). ISO 3100-2:2018 Risk Management Guidelines. Geneva: ISO [in English].

18. Kates, R. (1985). *Perilous Progress. Managing the Hazards of Technology*. Hohenemser: Boulder [in English].

19. Munera, H. (1987). *Quantitative comparison of natural and technological societal risks*. Geneva: GPSR [in English].

20. Pursiainen, C. (2018). *The Crisis Management Cycle*. Oxon: Routledge [in English].

21. Quarantelli, E.L. (1985). *Organizational Behavior in Disasters and Implications for Disaster Planning*. Newark, DE: Disaster Research Center [in English].

The article was received by the editors 15.09.2023

The article is recommended for printing 20.10.2023