

Розділ 11

ВИВЧЕННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КРИЗОВИХ ЯВИЩ

Нагорна І. В., к. н. держ. упр., доцент

11.1 ВПЛИВ КРИЗОВИХ ЯВИЩ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

В умовах повномасштабного вторгнення та необхідності комплексного відновлення України, публічне управління постає перед великою кількістю складних викликів, що вимагають адекватного реагування системи з метою нівелювання поглиблення кризових явищ та створення гнучкої системи управління забезпеченням життєдіяльності українського суспільства в умовах війни та альтернативні варіанти післявоєнного відновлення.

Україна, на жаль, не перша держава Європи, що стикнулася з проблемою активних бойових дій та тимчасово окупованих територій. Є ті, хто десятиріччями не може повернути свої землі, але є також і історії успіху, що закінчилися реінтеграцією. Одним із основних завдань життєзабезпечення територій України та програми післявоєнного відновлення має стати підтримка довгострокового економічного розвитку.

Подолання кризових явищ повномасштабної війни, завдання повоєнного відновлення всіх сфер суспільного життя при значних ресурсних обмеженнях, забезпечення розвитку України з врахуванням впливу зовнішніх факторів (як позитивних, так і негативних) актуалізує необхідність врахування закордонного досвіду функціонування системи публічного управління в умовах кризових явищ.

Поняття «криза» має багато рівнів і трактувань. Деякі визначення терміну «криза» вказують на його суттєву залежність від сфери застосування і відсутність уніфікованого загальноприйнятого визначення для будь якої сфери життєдіяльності суспільства та держави, бізнесу, стану людини та природи тощо.

Криза державного управління – особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності має тощо [1]. Таким чином, кризові явища – ситуація, зумовлена низкою чинників, що вимагає вжиття оперативних та ефективних механізмів публічного управління.

Соціальні фактори кризи. Соціальні наслідки війни в Україні проявляються у багатьох аспектах, охоплюючи руйнування інфраструктури, зміни в демографічній структурі, переміщення населення та формування нових соціальних зв'язків. Внутрішньо переміщені особи стали значним викликом для соціальних систем країни, тоді як волонтерський рух виявив потенціал для самоорганізації суспільства в умовах кризи. Водночас війна призвела до збільшення соціальної нерівності, що вимагає розробки комплексних заходів для подолання цих негативних наслідків.

Попри відсутність від початку повномасштабного вторгнення даних Державної служби статистики України про рівень безробіття, дослідницька агенція Info Sapiens, на основі власних оцінок, наводить показники, відповідно до яких, «у квітні 2024 року рівень безробіття в Україні становив 16,8 %» [2].

Високий рівень міграції зумовив значні втрати людського потенціалу України. Агенцією ООН у справах біженців (UNHCR) наводяться дані, у відповідності з якими, станом на квітень 2025 року, в Європі зареєстровано 6,357 мільйонів українських біженців, а в країнах інших континентів перебувають ще 560,2 тисячі українських мігрантів [3].

Війна змусила покинути свої домівки мільйони людей. Згідно даних Агенцією ООН у справах біженців, 3,757 мільйонів – це особи, які перемістилися (чи повторно перемістилися) після початку повномасштабної війни, та 2,5 мільйонів осіб, які перемістилися і не можуть повернутися до своїх домівок (оскільки житло або зруйноване, або знаходиться у зоні активних бойових дій, або на тимчасово окупованій території) [4].

За таких умов перед публічним управлінням постає цілий ряд складних завдань забезпечення соціального супроводу й захисту різних категорій громадян, що потребує вироблення нетипових управлінських підходів, швидкого, адаптивного й ефективного реагування з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з врахуванням значних часових та ресурсних обмежень, непередбачуваності та динамічності змін соціальноекономічної й безпекової ситуації.

Кадровий або управлінський – наступний ризик. Це означає, що для забезпечення якісного і ефективного виконання повноважень потрібні високопрофесійні кадри, яких хронічно не вистачає. На жаль, часто низька кваліфікація кадрового потенціалу системи публічного управління в підсумку здатна знівелювати використання потенціалу територій та призвести до зниження ефективності функціонування суспільного сектору загалом.

Поглиблення диференціації у рівнях розвитку територій. За даними Держстату [5], падіння економіки України склало 29,1 %. Виразне падіння економік регіонів обумовлене наближеністю територій до лінії фронту. Так, втрата економічного потенціалу, наприклад, в 2022 році в Дніпропетровській, Запорізькій, Миколаївській, Сумській, Харківській, Донецькій областях в галузі будівництва, склала від 59 % до 92 % за показником ВДВ, в той час як тиллові області – Волинська і Івано-Франківська продемонстрували позитивний приріст.

Зважаючи на те, що економіка України є експортно орієнтованою, втрата економічного потенціалу, особливо в південно-східних регіонах, порушення логістики, блокада морських

коридорів, вихід росії з «зернової угоди» тощо негативно позначилась на експортній спроможності країни загалом. Водночас, якщо в 2022 році найбільших втрат по експорту зазнали Херсонська (– 86 %), Донецька (– 96 %), Луганська (– 95 %) [5], то всі західні області України (окрім Івано-Франківської) і Одеська продемонстрували позитивний приріст по експорту [6].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що можуть виникати ризики різного характеру, які переважно взаємопов'язані, а тому є сенс розглядати їх в комплексі, щоб, якщо це можливо, передбачити їх наслідки та вжити заходи щодо їх нівелювання чи мінімізації.

З огляду на це, важливим є посилення системи публічного управління, що дозволило б підвищити здатність органів публічної влади всіх рівнів гнучко реагувати на суспільні потреби й вимоги, складні умови, у яких знаходиться українське суспільство, регіони, територіальні громади, а також галузі економіки. В кризових умовах подолання наслідків військової агресії актуалізується необхідність вирішення складних завдань урахуванням закордонного досвіду.

11.2 ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КРИЗОВИХ ЯВИЩ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Аналіз закордонного досвіду публічного управління в умовах кризових явищ дозволяє виокремити низку спільних тенденцій [7; 8].

Насамперед, це наявність інституційної структури, 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].

Як бачимо, у розвинених країнах в умовах кризових явищ для публічного управління характерною рисою 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 [10].

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 закордонних країн є розробленість нормативно-правових засад публічного управління у кризові періоди. У більшості розвинувтих 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 [11].

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 [12]. Органи охорони здоров'я тісно взаємодіяли із національними медіа та лідерами соціальних мереж для поширення рекомендацій та розвінчування неправдивих чуток.

Кризові ситуації, зумовлені війною, та процеси виходу з них, мали місце в історії багатьох країн, і у багатьох із них підходи до відновлення та реконструкції, зазвичай, розпочиналися ще до завершення воєнних дій.

Яскравий приклад повоєнного відродження продемонструвала Південна Корея, коли змогла запровадити механізми досягнення значного економічного зростання [13]. Так, якщо наприкінці 1970-х років її ВВП на душу населення був вдвічі менший за український, то зараз переважає його вчетверо. Хоча у перші роки владою Південної Кореї були допущені суттєві хиби, що зумовили неефективне використання фінансової допомоги від США в обсязі понад \$ 12,6 млрд через часткове використання їх для досягнення певних політичних цілей, однак з часом влада виправила ситуацію, запровадивши дієві механізми регулювання й контролю, земельну та освітню реформи, стимулювання інвестиційної діяльності з використанням механізмів гарантування вкладення капіталів, державного замовлення, пільгового кредитування та оподаткування.

Варто зазначити, що так само як і у Європі, у Південній Кореї акцент було зроблено на стимулювання високотехнологічного експорту, надходження від якого спрямовувалися в розвиток нових

технологій. Такий підхід важливий і при виробленні очікуваних стратегій для України. Вже у 1970-х роках економіка Південної Кореї позбулася залежності від сировинних ресурсів і переорієнтувалась на виробництво високотехнологічних продуктів. Це стало значним кроком у її розвитку від періоду повоєнного відродження. Для України також може стати цінним досвід Південної Кореї у подоланні корупції. Хоча корупційні скандали з участю вищих посадовців у цій країні 13 виникали й у 21 столітті, але вони вже не відбувались системно. Рівень толерантності суспільства до корупційних проявів відчутно змінився. «Як результат, з 1960 по 1980 року Південна Корея мала стабільне зростання економіки в середньому 8 %, її ВВП в рази перевищував ВПП Північної Кореї. У 1963–1969 роках середній щорічний приріст ВВП загалом досягав 35 %. Це зростання заклало підґрунтя для того, що Південна Корея стала однією з провідних світових економік вже до 2000 року» [13].

Представники експертного середовища наголошують на доцільності врахування Україною досвіду Боснії і Герцеговини в питаннях управління й реструктуризації зовнішнього боргу. «Зважена й послідовна політика у цій сфері та, звісно ж, списання позикодавцями частини кредитів, дозволили знизити рівень держборгу з 66 % ВВП у 1999 році до 35 % у 2004-му. У цілому програму післявоєнної реконструкції Боснії і Герцеговини визнали успішною. Реальний ВВП країни збільшився на 22,9 % у 1997 році, на 13,8 % у 1998, на 10,8 % у 1999 і на 4,4 % у 2000 році» [14].

Поряд з позитивним досвідом, Україні варто врахувати і допущені Боснією і Герцеговиною помилки, з тим, щоб запобігти їх повторенню. Негативний досвід Боснії і Герцеговини, як зазначають експерти, стосується таких моментів: відновлення здійснювалось без вироблення чіткої стратегії економічного розвитку; через відсутність єдиного центру координації не досягалась належна узгодженість дій між донорами; внаслідок низького управлінського потенціалу органів влади Боснії і Герцеговини більшість проєктів носили фрагментарний тимчасовий характер й не мали стратегічної спрямованості, що завадило забезпеченню

ними ефективного впливу на розвиток економіки країни; недостатньо були розроблені механізми модернізації промисловості країни, інструментарій відновлення та реструктуризації промислових підприємств, що зумовило несприятливий бізнес-клімат, повільний розвиток інвестиційної діяльності, високий рівень безробіття, низькі темпи розвитку сектору малого та середнього бізнесу в країні. Недостатньо адекватне реагування публічного управління на ситуацію в країні, відсутність необхідних реформ призвело до посилення її залежності від міжнародної допомоги. Досвід зарубіжних країн щодо публічного управління процесами післявоєнної відбудови має як позитивні так і негативні аспекти. Однак всі вони повинні бути розглянуті й враховані при виробленні національної моделі публічного управління післявоєнним оновленням України, з тим щоб уникнути помилок, імплементувати прогресивні підходи й забезпечити ефективне досягнення цілей суспільних перетворень в орієнтації на національні інтереси, вимоги національної безпеки та сталого розвитку.

Після завершення військових дій, як свідчить досвід Балканських країн, стало очевидним, що постраждалі території потребують масштабного фінансування для інвестування в зруйновану та застарілу інфраструктуру, у ключові сфери виробництва, а також у модернізацію державного управління. Оскільки внутрішні ресурси у виснажених війною країнах були обмеженими, то такі потреби вимагали реакції світового співтовариства. У історичному контексті після досягнення мирного врегулювання на Балканах Європейська комісія в травні 1999 року висунула план стабілізації та асоціації Балканських країн – Stabilisation and Association Process (SAP) [15].

Механізм SAP був спрямований на захист миру і стабільності, активізацію економічного розвитку Західних Балкан і покращення умов для інтеграції країн регіону до структур ЄС.

Мобілізовані обсяги міжнародного фінансування можуть стати основою для швидкої та успішної реконструкції базової інфраструктури. Пріоритетними сферами для зовнішньої підтримки

мають стати інфраструктура, реструктуризація фінансового сектору, місцевий розвиток і розбудова інститутів, включаючи державне управління.

Серед галузей інфраструктури, які підлягають відновленню, основне місце мають посідати транспортна інфраструктура, лінії електропостачання і зв'язок. Значної уваги потребують також проблеми повернення біженців і тимчасово переміщених осіб.

Як свідчить досвід Балканських країн, значна фінансова підтримка відновлення територій у пост воєнний час здійснювалась завдяки програмам, які фінансувалися європейськими інституціями. Так, основними напрямками діяльності за програмою PHARE були надання гуманітарної допомоги, реконструкція транспортних мереж, житлового фонду, енергетичних об'єктів, телекомунікацій, секторів освіти і сільського господарства. Програма OBNOVA фокусувалась на проблемах економічного розвитку, громадянського суспільства і налагодження регіонального співробітництва між республіками колишньої Югославії.

Проекти Світового банку реалізувалися в таких важливих сферах як будівництво автошляхів, енергетика, розвиток сільського господарства і сільських територій, охорона здоров'я, соціальний захист, очищення води і захист довкілля.

На цілі відновлення транспортної інфраструктури, електроенергетики і телекомунікаційного сектору тільки у Боснії та Герцеговині міжнародні донори спрямували \$ 1,2 млрд. Сектор соціальної інфраструктури і публічних послуг отримав \$ 1,9 млрд донорського фінансування, що відіграло позитивну роль у відбудові людського капіталу та розбудові інституційної спроможності держави [16].

За визнанням багатьох експертів масивний приплив міжнародного фінансування за недосконалості програми економічного відновлення (зокрема, в частині промислового виробництва та внутрішніх інвестицій) призвели до формування економіки, залежної від зовнішньої допомоги. Таким чином, програма післявоєнної реконструкції для України мала б передбачати застосування спеціальних інструментів відновлення і модернізації промисловості, як ключової

сфери для генерування потоку доходів і збільшення зайнятості населення. Саме такий підхід гарантуватиме створення механізмів само-підтримуючого економічного зростання та генерування нових робочих місць у післявоєнній економіці.

Пріоритети і завдання післявоєнної відбудови України мають тісно пов'язуватися із завданнями інтеграції до ЄС. За прикладом Балканських країн Україні та ЄС варто гармонізувати програму післявоєнної реконструкції із завданнями повноправного членства в ЄС та поширити на Україну європейські програми перед-вступної підготовки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 11

1. Карпенко О. А. Основи антикризового управління : навч.-метод. посіб. К. : НАДУ, 2006. 208 с.

2. Звіт за результатами дослідження впливу безпекових викликів на дівчат і хлопців, жінок і чоловіків, з урахуванням віку, місця проживання, інших соціальних ознак, за період широкомасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України з 24 лютого 2022 року по 2023 рік, а також інтересів різних соціальних груп населення під час постконфліктного відновлення України. Дослідницька агенція *Info Sapiens*. 20 травня. 2024. URL: <https://www.sapiens.com.ua/ua/publication-single-page?id=313>

3. Платформа оперативних даних (ситуація з біженцями з України). Агенція ООН у справах біженців. URL: <https://www.unhcr.org/ua/publications>

4. Платформа оперативних даних (ситуація з внутрішнім переміщенням в Україні). Агенція ООН у справах біженців. URL: https://data.unhcr.org/en/country/ukr/751?secret=unhcrrestricted&_gl=1*1a1olhv*_gcl_au*MTA2NTY2ODIwNS4xNzQ2MTIwMjYz*_rup_ga

5. Державна служба статистики України. URL: <https://ukrstat.gov.ua/>

6. Возняк Г., Сороковий Д. Виклики та орієнтири відновлення економічного зростання регіонів України. *Економіка та суспільство*. 2023. № 56. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-56-26>.

7. Haibo Z., Xing T. Structural Change in China's Emergency Management: Theoretical Generalizations. *Social Sciences in China*. 2016. Vol. 37 (2). P. 77–98. DOI: <https://doi.org/10.1080/02529203.2016.1162010>.

8. 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. P. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/23745118.2024.2418336>.

9. Fabbri F. The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance. *Journal of European Integration*. 2024. Vol. 47 (1). P. 85–103. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2361830>.

10. Кринична І. П. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: міжнародний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1 (18). С. 112–121.

11. 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/>

12. European Centre for Disease Prevention and Control. URL: <https://www.eurosurveillance.org/content/ecdc>

13. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. *Укрінформ*. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainu-uspisni-svitovikejsi-povoennogo-vidnovlenna.html>

14. Anđelković N. Balkan: Alija Izetbegović, smireni lider Bosne i Hercegovine, ili otac nacije koji i dalje izaziva brojne kontroverze. *BBC News*. October 19, 2023. URL: <https://www.bbc.com/serbian/lat/balkan-67137333>

15. United Nations International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. History. *United National*. URL: <https://www.icty.org>

16. Minorities and indigenous peoples in Bosnia and Herzegovina. *Minority Rights Group*. URL: <https://minorityrights.org/country/bosnia-and-hercegovina>