

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна  
Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту  
Завідувач кафедри права, національної  
безпеки та європейської інтеграції  
д.ю.н., проф. Величко Л.Ю.

---

АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконавець  
здобувач 2 курсу, групи ППГЗ-2-23

К.В. Грібан

Науковий керівник  
д.ю.н., проф

Л.Ю. Величко

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ.....	7
1.1 Сутність та зміст антикризового управління.....	7
1.2 Нормативно-правове забезпечення антикризового управління в місцевих органах влади .....	21
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	36
2.1 Оцінка готовності місцевих органів влади до антикризового управління.....	36
2.2 Ключові проблеми та виклики антикризового управління на місцевому рівні .....	50
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ.....	66
3.1 Впровадження інноваційних підходів до антикризового управління.....	66
3.2 Розвиток кадрового потенціалу для забезпечення ефективного антикризового управління .....	80
ВИСНОВКИ.....	95
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ.....	98

## ВСТУП

*Актуальність теми.* В умовах динамічних змін та зростаючої непередбачуваності зовнішнього середовища особливої ваги набуває здатність органів влади оперативно та ефективно реагувати на кризові виклики. В Україні, яка перебуває в стані перманентних реформ та суспільних трансформацій, питання антикризового управління набувають критичного значення для забезпечення сталого розвитку територіальних громад та підтримання довіри населення до влади.

Актуальність дослідження зумовлена низкою чинників. По-перше, процеси децентралізації влади та зміцнення місцевого самоврядування суттєво розширили коло повноважень та сферу відповідальності муніципалітетів, в тому числі з питань цивільного захисту, безпеки життєдіяльності, надання критичних послуг населенню. Відтак, саме на місцеву владу покладається основний тягар реагування на надзвичайні ситуації та інші кризові явища, що виникають на локальному рівні. По-друге, збільшення кількості та урізноманітнення характеру потенційних загроз – від традиційних природних та техногенних до нових гібридних форм, підвищує вимоги до адаптивності та стресостійкості системи муніципального управління. Некомпетентність та зволікання влади в кризових умовах можуть мати катастрофічні наслідки для життя і здоров'я громадян, стабільності соціально-економічної ситуації.

По-третє, обмеженість матеріальних, фінансових, кадрових ресурсів переважної більшості громад на фоні зростання суспільних очікувань та вимог актуалізує потребу впровадження інноваційних управлінських підходів до оптимального використання наявних резервів та швидкої мобілізації додаткових джерел в екстремальних умовах. По-четверте, хронічні інституційні проблеми вітчизняної системи місцевого самоврядування – непрозорість, забюрократизованість, схильність до імпровізацій замість стратегічного планування, недостатній рівень професійної компетентності службовців –

суттєво знижують ефективність антикризових заходів. Відтак, наукове осмислення передумов та інструментів підвищення якості муніципального антикризового менеджменту належить до найбільш пріоритетних завдань галузі публічного управління.

Питання організації антикризового управління на державному та регіональному рівнях вже набули певного висвітлення в працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Значний внесок у розвиток теоретичних та прикладних аспектів кризового менеджменту в публічній сфері зробили такі відомі фахівці як Розенталь У., Комфорт Л., Харт П., Бойн А. та інші. В Україні окремі проблеми впровадження антикризових технологій в діяльність органів влади досліджувались Бабінською О., Барило О., Кравченко Р., Федорчаком В. тощо.

Попри безсумнівну цінність існуючого наукового доробку, питання розбудови ефективних систем антикризового управління саме на місцевому рівні, з урахуванням специфіки розвитку територіальних громад в умовах децентралізації влади досліджені недостатньо. Бракує концептуального бачення шляхів адаптації сучасних управлінських підходів до потреб та можливостей реальної муніципальної практики, інтеграції антикризового менеджменту в загальну систему стратегічного управління розвитком громад. Відтак, існує нагальна потреба в комплексному дослідженні організаційно-правових, інституційних, ресурсних аспектів впровадження кращих світових практик антикризового управління в діяльність вітчизняних органів місцевого самоврядування. Необхідність заповнення означених теоретичних та прикладних прогалів і зумовила вибір теми магістерської роботи.

*Мета і завдання дослідження.* Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення антикризового управління в місцевих органах влади в Україні.

Для досягнення мети було визначено такі завдання дослідження:

- розкрити сутність та зміст антикризового управління в публічній сфері;

- узагальнити міжнародні стандарти та кращі зарубіжні практики організації муніципального кризового менеджменту;
- проаналізувати нормативно-правове та інституційне забезпечення антикризового управління в місцевих органах влади в Україні;
- дослідити сучасний стан кадрового, матеріально-технічного, інформаційно-аналітичного забезпечення антикризової діяльності в територіальних громадах;
- виявити ключові проблеми та недоліки наявних моделей муніципального антикризового управління;
- обґрунтувати пріоритетні напрями та інструменти підвищення ефективності антикризового менеджменту в органах місцевого самоврядування.

*Об'єкт дослідження* – діяльність органів публічної влади.

*Предмет дослідження* – антикризове управління в органах публічної влади.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів, що забезпечують отримання об'єктивних та достовірних результатів. Зокрема, застосовувались такі методи: аналізу та синтезу, що дали змогу розкрити сутність антикризового управління як наукової категорії, визначити його основні складові; класифікації та типології, завдяки яким систематизовано різновиди криз у публічному управлінні та підходи до їх подолання; порівняльного аналізу, що використовувався для співставлення зарубіжного та вітчизняного досвіду впровадження антикризових механізмів на місцевому рівні; статистичний, який дозволив проаналізувати кількісні показники, що характеризують масштаби кризових явищ та ефективність антикризових заходів у територіальних громадах; опитування та інтерв'ю, які застосовувались для збору первинної інформації щодо проблем реалізації антикризової політики в органах місцевого самоврядування; графічний, за допомогою якого результати дослідження представлено у вигляді рисунків, діаграм, таблиць для їх кращого сприйняття; сценарний, що використовувався для моделювання альтернативних управлінських рішень,

спрямованих на попередження та мінімізацію негативних наслідків кризових ситуацій; прогностичний, який дав можливість передбачити тенденції розвитку досліджуваних явищ та процесів у майбутньому за різних умов. Також в роботі широко використовувались загальнологічні методи, такі як абстрагування, узагальнення, індукція та дедукція, аналогія тощо.

Інформаційно-аналітичною базою дослідження слугували закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти у сфері цивільного захисту та місцевого самоврядування, статистичні матеріали та звітні дані органів влади, наукові публікації вітчизняних та зарубіжних вчених, результати власних досліджень автора.

*Практичне значення отриманих результатів* полягає в тому, що в роботі сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень та прикладних рекомендацій щодо вдосконалення антикризового управління в місцевих органах влади в Україні. Матеріали магістерського дослідження становитимуть цінність для керівників та практичних працівників органів місцевого самоврядування при плануванні та реалізації заходів з попередження та подолання кризових явищ у територіальних громадах. Окремі теоретико-методологічні положення роботи можуть застосовуватись у навчальному процесі при викладанні дисциплін з публічного управління, державної політики та місцевого самоврядування.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

### 1.1 Сутність та зміст антикризового управління

У сучасному світі, що характеризується динамічністю, непередбачуваністю та зростанням кількості викликів, все більшої актуальності набуває розуміння сутності криз та кризових явищ. Криза – це переломна фаза функціонування будь-якої системи, на якій вона піддається впливу ззовні або зсередини, що вимагає від неї якісно нового реагування [1]. Це різка зміна звичного стану речей, злам, загострення ситуації [2]. Кризи є невід’ємною складовою процесу розвитку будь-якої системи, вони порушують стабільність, але водночас виступають імпульсом якісних перетворень, спричиняючи руйнування одних елементів системи та розвиток інших.

Дослідники по-різному трактують поняття кризи, акцентуючи увагу на різних її аспектах. Так, О.Д. Чернявський характеризує кризу як зміну тенденцій життєдіяльності системи, тобто порушення її стійкості, що радикальним чином її оновлює [3]. Л.О. Лігоненко визначає кризу як загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості [4]. А.М. Штангрет та О.І. Копилук стверджують, що криза – це широкомасштабна, непередбачена, переломна подія, яка призводить як до негативних наслідків у господарській діяльності (що зумовлюють розбалансування системи підприємства), так і до позитивних наслідків, які підвищують ефективність діяльності підприємства, приводячи в дію трансформаційні сили, що сприяють його еволюції [5].

Отже, попри певні відмінності у трактуваннях, спільними рисами кризи є її переломний характер, порушення рівноваги, крайнє загострення протиріч, що

повністю чи частково паралізує діяльність системи та водночас відкриває нові можливості для інноваційних перетворень.

Слід зазначити, що кризи притаманні абсолютно всім сферам суспільного життя, а не лише соціально-економічним системам. У найширшому розумінні, криза – це стан, за якого наявні засоби досягнення цілей стають неадекватними, внаслідок чого виникають непередбачені ситуації та проблеми [6]. У публічному управлінні кризи проявляються як загострення протиріч у політичній, економічній та соціальній сферах, що призводить до погіршення керованості соціально-економічними процесами, порушення балансу інтересів різних соціальних груп та інституцій [7]. Це стан системи публічного управління, за якого неможливо здійснювати управління у звичному режимі, використовуючи традиційні підходи та інструменти.

Кризові явища у публічній сфері можуть виникати на різних рівнях управління: державному, регіональному та місцевому. Вони супроводжуються негативними наслідками, такими як зниження якості життя населення, погіршення соціально-економічних показників, зростання рівня безробіття, інфляції, втрата довіри до влади, загострення соціальної напруги, протестні настрої тощо. При цьому, чим нижчий рівень публічного управління, тим вищою є ймовірність виникнення кризових явищ та менш прогнозованими є їх наслідки. Органи місцевого самоврядування найбільш наближені до людей і повинні оперативно реагувати на їх потреби, вирішувати гострі проблеми громади в умовах обмежених ресурсів. Саме тому муніципальні кризи є доволі поширеним явищем.

Дослідники пропонують різні класифікації криз у публічному управлінні. Зокрема, О. Бабінова виділяє такі види криз:

- системні (охоплюють усі сфери життєдіяльності суспільства і потребують комплексного підходу до їх подолання);
- структурні (пов'язані з невідповідністю організаційної структури органів влади новим викликам і тенденціям суспільного розвитку);
- функціональні (зумовлені неефективністю виконання ключових

функцій та завдань органами влади, що веде до дисбалансу в системі управління);

- кризи легітимності (характеризуються зниженням рівня довіри населення до влади, невизнанням громадянами її законності та дієздатності) [8].

- На думку зарубіжних вчених А.Т. Кеннета та В.К. Йорданеску, в публічному секторі можуть виникати кризи:

- зовнішньополітичного характеру (пов'язані із загостренням міжнародних відносин, військовими конфліктами, санкціями тощо);

- внутрішньополітичного характеру (спричинені конфліктами гілок влади, відставками урядів, протестними рухами);

- соціально-економічні (викликані зниженням рівня життя населення, зростанням безробіття, інфляції, проблемами в освіті, охороні здоров'я);

- техногенні (зумовлені аваріями, масштабними техногенними катастрофами, терористичними актами) [9].

До основних ознак та особливостей кризових явищ у публічному управлінні на місцевому рівні належать: непередбачуваність та раптовість виникнення, стислі терміни для прийняття рішень, гострий дефіцит ресурсів, панічні настрої серед населення, загрози життю та здоров'ю людей, значний рівень невизначеності, потенційна ескалація подій у разі неадекватного реагування, необхідність координації зусиль багатьох суб'єктів [10].

Таким чином, кризи та кризові явища – це невід'ємний атрибут публічного управління, особливо на місцевому рівні. Вони проявляються у різних сферах суспільно-політичного життя, мають складну природу і становлять серйозний виклик для системи управління, оскільки вимагають швидкого реагування та прийняття нестандартних рішень в умовах обмежених ресурсів і високого рівня відповідальності. Розуміння ключових ознак, особливостей та різновидів муніципальних криз є необхідною передумовою для формування ефективної системи антикризового управління.

Виникнення криз у системі місцевого самоврядування зумовлене комплексом чинників, що мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер.

Серед ключових причин кризових явищ на місцевому рівні дослідники виділяють недостатню ефективність управління, ресурсні обмеження, зовнішні шоки та загрози, а також проблеми інституційного характеру [11].

Неефективність управлінських процесів зумовлена низькою якістю управлінських кадрів, відсутністю стратегічного планування, закритістю та непрозорістю влади, нераціональними управлінськими рішеннями, корупцією [12]. Місцеві органи влади часто не мають чітко визначених цілей та пріоритетів розвитку, не враховують потреби та інтереси місцевої громади, ігнорують сучасні підходи та методи управління. Некомпетентність та непрофесіоналізм посадових осіб, відсутність у них лідерських якостей та навичок антикризового менеджменту значно ускладнюють процес прийняття ефективних рішень у кризових умовах.

Однією з головних проблем місцевого самоврядування в Україні є недостатній рівень професійної компетентності посадових осіб. Як зазначають експерти, значна частина службовців органів місцевого самоврядування не має відповідної освіти та досвіду, не володіє сучасними управлінськими технологіями та інструментами. Це призводить до неефективних дій та рішень, особливо в умовах кризи, коли критично важливими є швидкість реагування, гнучкість, адаптивність, стратегічне мислення [13].

Відсутність належної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для органів місцевого самоврядування також негативно позначається на якості муніципального менеджменту. В Україні досі не сформовано ефективної освітньої інфраструктури для навчання управлінців, здатних працювати в умовах децентралізації та забезпечувати сталий розвиток територіальних громад.

Ще однією серйозною причиною криз у місцевому самоврядуванні є корупція та зловживання владою. Закритість та непрозорість роботи муніципалітетів, відсутність дієвих механізмів громадського контролю створюють сприятливе середовище для корупційних дій. Корупція викривляє цілі та пріоритети управління, призводить до нераціонального розподілу

ресурсів, підриває довіру громадян до влади. В умовах кризи, корумповані чиновники нездатні ефективно виконувати свої функції, своєчасно приймати необхідні рішення, адже керуються передусім власними інтересами, а не суспільними потребами [14].

Дефіцит матеріальних, фінансових, інформаційних та кадрових ресурсів не дозволяє забезпечити ефективне виконання органами місцевої влади своїх функцій, особливо в умовах динамічних змін та викликів. Недостатність фінансування, застаріла матеріально-технічна база, відсутність сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, плінність кадрів – все це унеможливорює своєчасне реагування на кризи та якісне надання публічних послуг населенню.

Особливо гострою є проблема фінансової спроможності територіальних громад. Більшість громад в Україні є дотаційними, тобто вони не мають достатньої кількості власних джерел для наповнення місцевих бюджетів. Як наслідок, органи місцевого самоврядування змушені постійно звертатися за субвенціями та дотаціями до державного бюджету і фактично потрапляють у залежність від центральної влади. Брак фінансів обмежує можливості для розвитку інфраструктури, реалізації соціальних та інвестиційних проєктів, подолання територіальних диспропорцій. В умовах кризи, проблема недофінансування лише загострюється, адже відбувається скорочення бюджетних надходжень, підвищується ціна на енергоносії, зростає потреба у додаткових витратах на підтримку вразливих верств населення [15].

Серйозними причинами криз на місцевому рівні можуть ставати також екзогенні фактори, на які органи місцевого самоврядування не мають безпосереднього впливу. Йдеться, зокрема, про економічну рецесію, політичну нестабільність, військові конфлікти, техногенні та природні катастрофи, епідемії тощо. Такі події здатні миттєво загострити проблеми муніципального управління, підірвати соціально-економічний потенціал громад.

Особливо небезпечним екзогенним фактором для розвитку місцевого самоврядування в Україні стала російська військова агресія. Анексія Криму та

окупація частини Донбасу призвели до руйнування системи управління на цих територіях, масштабних руйнувань інфраструктури, економічних втрат, гуманітарної катастрофи. Органи місцевого самоврядування в громадах, розташованих поблизу зони бойових дій, змушені функціонувати в умовах постійних безпекових ризиків, дефіциту ресурсів, напливу внутрішньо переміщених осіб. Військовий конфлікт загострив проблеми, пов'язані з неефективністю державної політики щодо окупованих територій, відсутністю стратегії реінтеграції та відновлення Донбасу [16].

Техногенні та природні загрози також можуть провокувати кризові явища, особливо на рівні невеликих громад, що мають обмежені ресурси та низький адаптивний потенціал. Йдеться про промислові аварії, транспортні катастрофи, пожежі, паводки, зсуви ґрунту тощо. Такі надзвичайні ситуації вимагають мобілізації значних матеріальних, фінансових, людських ресурсів, яких у громад часто бракує. Органи місцевого самоврядування мають бути готовими до оперативного реагування на такі загрози, організації аварійно-рятувальних робіт, евакуації населення, мінімізації негативних наслідків. Однак, в українських реаліях система місцевої безпеки та цивільного захисту часто не витримує навантаження та працює неефективно через брак фінансування, застарілу матеріально-технічну базу, низький рівень координації між відповідними службами [17].

Інституційні причини криз у системі місцевого самоврядування пов'язані з недосконалістю нормативно-правового забезпечення діяльності муніципалітетів, нечітким розмежуванням повноважень між органами влади різних рівнів, відсутністю ефективних механізмів координації та взаємодії у вертикалі та горизонталі публічного управління, низьким рівнем відповідальності посадових осіб. Правові колізії та інституційні пастки суттєво обмежують спроможність місцевої влади адекватно діяти в кризових ситуаціях.

Антикризове управління в публічній сфері має свої особливості, які відрізняють його від антикризового менеджменту в комерційному секторі. Ці особливості зумовлені специфікою функціонування органів державної влади та

місцевого самоврядування, їх цілями, завданнями, відповідальністю перед суспільством.

Однією з ключових особливостей антикризового управління в публічній сфері є його орієнтація на забезпечення стабільності та безперервності надання державних послуг та виконання функцій [18]. На відміну від приватних компаній, органи публічної влади не можуть собі дозволити припинити діяльність чи збанкрутувати в умовах кризи. Вони повинні продовжувати виконувати свої зобов'язання перед громадянами та підтримувати життєдіяльність суспільних систем незалежно від несприятливих обставин. Це вимагає від управлінців здатності швидко адаптуватись до мінливих умов, знаходити нестандартні рішення, ефективно використовувати обмежені ресурси.

Антикризовий публічний менеджмент має бути спрямований не лише на реагування на кризові явища, а й на їх попередження та мінімізацію негативних наслідків. Це передбачає налагодження ефективної системи моніторингу та діагностики кризових ситуацій, розробку превентивних антикризових заходів, формування антикризових команд та планів. Органи публічної влади повинні постійно відслідковувати потенційні загрози у політичній, економічній, соціальній, екологічній та інших сферах і будувати відповідні сценарії реагування.

Важливою рисою антикризового управління в публічному секторі є залученість широкого кола стейкхолдерів до процесу розробки та реалізації антикризової стратегії. Оскільки діяльність органів влади зачіпає інтереси багатьох суспільних груп, вкрай необхідним є налагодження комунікації та співпраці з ключовими зацікавленими сторонами: громадськими організаціями, бізнес-асоціаціями, науковими установами, ЗМІ тощо [19]. Така взаємодія дозволяє враховувати потреби та очікування різних верств населення, використовувати їх ресурси та експертизу для подолання кризи, формувати консенсус щодо пріоритетних заходів.

Не менш важливим є забезпечення інклюзивності та партисипативності антикризового управління. В умовах кризи зростає суспільний запит на

відкритість та підзвітність влади, участь громадян у пошуку рішень нагальних проблем. Тому органи публічного управління мають забезпечити належний рівень прозорості своєї діяльності, налагодити ефективні канали комунікації з громадськістю, створити платформи для широкого суспільного діалогу [20]. Залучення громадян, в тому числі через механізми партисипативної демократії (громадські слухання, консультації, експертизи, партисипаторне бюджетування тощо), дозволяє підвищити легітимність влади та нівелювати соціальну напругу в кризовий період.

Антикризовий менеджмент в публічній сфері має ґрунтуватись на принципах результативності та ефективності. В умовах обмеженості ресурсів критично важливим є забезпечення максимальної віддачі від прийнятих рішень та здійснених витрат. Це вимагає запровадження системи оцінювання результативності антикризових заходів на основі чітких критеріїв та індикаторів. При цьому мають враховуватись не лише економічні та фінансові показники, а й соціальні ефекти, вплив на якість життя та добробут громадян, сталість розвитку територій [21].

Особливістю антикризового управління в публічній сфері є високий рівень невизначеності та ризиків, з якими доводиться мати справу управлінцям. Кризи в публічному секторі часто виникають у вкрай нестабільному та непередбачуваному середовищі, коли неможливо спрогнозувати розвиток подій і наслідки тих чи інших рішень. Це ставить підвищені вимоги до компетентності керівників органів влади, їх стресостійкості, готовності брати на себе відповідальність за ухвалені рішення в ситуації цейтноту та інформаційного вакууму. Ефективний публічний менеджер має володіти навичками ситуаційного лідерства, емоційного інтелекту, критичного мислення, вміти діяти на випередження [22].

Антикризове управління як специфічний вид управлінської діяльності в публічній сфері виконує низку важливих функцій та завдань, спрямованих на забезпечення стійкості та адаптивності системи публічного управління в умовах невизначеності, ризиків та загроз.

Однією з ключових функцій антикризового управління є діагностична, яка полягає в ідентифікації кризових явищ та процесів, оцінці їх масштабів, причин та потенційних наслідків. Діагностика криз у публічному управлінні передбачає налагодження системи раннього попередження, збір та аналіз великих масивів даних з різних джерел (статистичні спостереження, соціологічні опитування, експертні оцінки, публікації в ЗМІ тощо), проведення стрес-тестів та сценарного моделювання розвитку подій [23]. На основі результатів діагностики органи влади мають сформулювати цілісне бачення кризової ситуації, визначити основні виклики та загрози для керованої системи.

Не менш важливою є превентивна (профілактична) функція антикризового управління, яка спрямована на попередження та мінімізацію ризиків виникнення кризових явищ. Вона передбачає розробку та реалізацію комплексу превентивних антикризових заходів з метою зниження вразливості керованої системи до потенційних небезпек. До таких заходів можна віднести: диверсифікацію джерел ресурсного забезпечення, формування фінансових резервів та страхових фондів, оптимізацію організаційної структури управління, впровадження систем управління якістю та ризик-менеджменту, навчання та підвищення кваліфікації персоналу, розвиток інфраструктури безпеки тощо [24]. Ефективна реалізація превентивної функції дозволяє зменшити ймовірність та гостроту потенційних кризових ситуацій.

Центральне місце в системі антикризового публічного управління займає регулятивна функція, яка реалізується в процесі безпосереднього управлінського впливу на кризові явища з метою їх стабілізації та подолання. Регулятивна функція охоплює широкий спектр заходів – від оперативного реагування на надзвичайні ситуації до реалізації стратегічних антикризових програм. Вона передбачає прийняття управлінських рішень щодо перерозподілу ресурсів, зміни пріоритетів діяльності, корегування планів, застосування спеціальних регуляторних інструментів (законодавчих ініціатив, фіскальних стимулів, адміністративних обмежень тощо) [25]. Регулятивна функція має забезпечити керованість процесів протидії кризі та підтримання життєдіяльності суспільних

систем.

Важливу роль в антикризовому публічному управлінні відіграє координаційна функція, спрямована на узгодження дій різних суб'єктів та забезпечення єдності і цілісності антикризових зусиль. Подолання криз часто вимагає залучення та ефективної взаємодії багатьох урядових та неурядових інституцій (органів державної влади різних рівнів, місцевого самоврядування, силових структур, комунальних служб, громадських організацій, волонтерів, міжнародних партнерів тощо). Координаційна функція передбачає чіткий розподіл завдань і повноважень, налагодження вертикальних та горизонтальних комунікацій, синхронізацію дій учасників антикризових заходів [26]. Для реалізації цієї функції часто створюються спеціальні антикризові штаби та координаційні центри.

Невід'ємною складовою антикризового управління є також інформаційно-комунікаційна функція. В умовах кризи надзвичайно важливо налагодити ефективну систему комунікацій з різними суспільними групами, забезпечити своєчасне та достовірне інформування населення про характер кризових явищ, вжиті заходи та можливі загрози. Це необхідно для уникнення панічних настроїв, мінімізації ризиків поширення неперевіраних чуток та фейків, формування атмосфери суспільної довіри та консолідації навколо антикризових пріоритетів. Інформаційно-комунікаційна функція реалізується через регулярні брифінги та прес-конференції, оприлюднення офіційних повідомлень, роз'яснювальну роботу в ЗМІ та соціальних мережах, створення «гарячих ліній» та довідкових сервісів для громадян [27].

З інформаційно-комунікаційною тісно пов'язана ціннісно-орієнтаційна функція антикризового менеджменту. Важливим завданням влади є формування проактивної громадянської позиції, спонукання людей до співучасті у подоланні кризових явищ та наслідків. Ціннісно-орієнтаційна функція спрямована на актуалізацію та поширення суспільно значимих цінностей, норм та моделей поведінки (готовності до взаємодопомоги, солідарності, волонтерства, благодійності, свідомого дотримання правил безпеки тощо). Реалізація цієї

функції відбувається через різні форми соціальної реклами, просвітницькі та культурно-мистецькі акції, публічні заклики лідерів думок тощо.

Нарешті, невід'ємним елементом антикризового управління є аналітично-рефлексивна функція, спрямована на осмислення отриманого досвіду протидії кризам, виокремлення уроків та інкорпорування здобутих знань в майбутні управлінські практики. Адже кожна криза, попри негативні наслідки, відкриває вікно можливостей для вдосконалення системи публічного управління, впровадження інновацій, переформатування неефективних інститутів та процедур. Реалізація аналітично-рефлексивної функції передбачає проведення пост-кризового аудиту, незалежного оцінювання результативності антикризових програм, а також різноманітних форсайтних досліджень з метою обґрунтування перспективних напрямів інституційних реформ [28].

Таким чином, антикризове управління в публічній сфері виконує цілий комплекс взаємопов'язаних функцій – діагностичну, превентивну, регулятивну, координаційну, інформаційно-комунікаційну, ціннісно-орієнтаційну та аналітично-рефлексивну. Реалізація цих функцій має комплексний, системний характер і спрямована на забезпечення керованості, стійкості та адаптивності суспільних систем в умовах криз, мінімізацію їх негативних наслідків.

Ефективність антикризового управління в публічній сфері значною мірою залежить від дотримання певних принципів, які визначають загальні правила, вимоги та норми управлінської діяльності в умовах криз.

Одним з базових принципів є принцип науковості, який передбачає необхідність використання в антикризовому управлінні сучасних наукових підходів, методів та технологій. Управлінські рішення та антикризові заходи мають розроблятися з урахуванням об'єктивних закономірностей функціонування та розвитку складних соціально-економічних систем, новітніх досягнень науки публічного управління, менеджменту, економіки, соціології, психології тощо. Принцип науковості вимагає залучення до процесу антикризового управління експертного середовища, налагодження ефективної взаємодії органів влади з науково-дослідними установами, аналітичними

центрами. Це дозволяє забезпечити обґрунтованість та виваженість антикризових рішень, мінімізувати ризики їх негативних наслідків. Спираючись на наукові знання та рекомендації експертів, суб'єкти антикризового управління отримують можливість більш точно діагностувати причини та прояви кризових явищ, прогнозувати їх динаміку, обирати найбільш адекватні методи та інструменти впливу [29].

Водночас, принцип науковості не означає суто теоретичного підходу до вирішення практичних проблем антикризового управління. Навпаки, він передбачає постійний зворотній зв'язок між управлінською практикою та науковими дослідженнями, апробацію наукових розробок та рекомендацій в реальних кризових ситуаціях. Лише у тісній взаємодії науки та практики можливо виробити дієві моделі антикризового управління, адаптовані до конкретних соціально-економічних та політичних умов.

Тісно пов'язаний з принципом науковості принцип компетентності, який акцентує увагу на необхідності професіоналізму та високого рівня кваліфікації суб'єктів антикризового управління. Ефективна протидія кризам вимагає від управлінців специфічних знань, умінь та навичок, пов'язаних з діагностикою кризових явищ, розробкою антикризових стратегій та програм, прийняттям рішень в умовах невизначеності та ризиків, налагодженням кризових комунікацій тощо. Відтак, принцип компетентності передбачає ретельний добір та розстановку управлінських кадрів, впровадження спеціальних освітньо-професійних програм з антикризового публічного управління, регулярне підвищення кваліфікації службовців через різноманітні форми навчання та обміну досвідом.

Реалізація цього принципу на практиці стикається з низкою проблем, зумовлених недосконалістю системи публічної служби в Україні. Зокрема, досі поширеними є випадки призначення на відповідальні посади в органах місцевого самоврядування осіб без належної фахової підготовки, за принципом особистої відданості чи партійної приналежності. Відсутність ефективної системи оцінювання та розвитку компетентностей публічних службовців, низький рівень

оплати праці, що не стимулює до професійного вдосконалення та опанування новими знаннями і навичками, лише поглиблюють цю проблему. Як наслідок, в умовах криз управлінські рішення часто приймаються хаотично, безсистемно, без належного обґрунтування, а антикризові заходи не досягають своїх цілей [30].

Принцип компетентності в антикризовому управлінні має розглядатись не лише з точки зору індивідуальних характеристик окремих посадовців, а й крізь призму організаційної спроможності та інституційної зрілості органів публічної влади. Адже ефективність антикризового менеджменту визначається злагодженою командною роботою, чіткістю управлінських процедур та регламентів, продуктивними комунікаціями всередині організації та з зовнішнім середовищем, налагодженими процесами обміну знаннями та інформацією. Відтак, розвиток компетентностей в антикризовому управлінні має відбуватись не лише на індивідуальному, а й на командному та організаційному рівнях.

Важливим принципом антикризового публічного управління є принцип оперативності та гнучкості. Він означає, що антикризові заходи мають здійснюватись своєчасно, випереджаючи розвиток кризових процесів. В умовах швидких та непередбачуваних змін зовнішнього середовища управлінські рішення часто доводиться приймати в режимі цейтноту, без можливості детального аналізу всіх альтернатив. Це вимагає від управлінців здатності до швидкої адаптації, готовності коригувати цілі, стратегії та плани відповідно до нових викликів. Принцип оперативності та гнучкості передбачає налагодження ефективної системи моніторингу кризових явищ, спрощення процедур узгодження та прийняття рішень, автоматизацію рутинних управлінських операцій, використання ситуаційних центрів та систем підтримки прийняття рішень.

Водночас, оперативність не повинна перетворюватись на поспішність та необдуманість. Антикризові заходи мають бути вчасними, але виваженими, адекватними до масштабів загроз та наявних ресурсів. Прийняття невідкладних рішень має супроводжуватись налагодженням ефективних комунікацій між

залученими суб'єктами, дотриманням необхідних регламентів та процедур, оперативним інформуванням суспільства про вжиті заходи. Лише за таких умов можливо уникнути хаотичності та безсистемності антикризового управління, забезпечити його легітимність та суспільну підтримку [31].

Не менш важливим є принцип інноваційності, орієнтований на постійний пошук та впровадження новітніх управлінських підходів, методів та технологій в антикризову діяльність. Адже саме кризи часто стають каталізатором масштабних суспільних трансформацій, спонукаючи владу до перегляду традиційних парадигм та пошуку нестандартних рішень. Принцип інноваційності спонукає управлінців до стратегічного мислення, відкритості до змін, готовності експериментувати та впроваджувати організаційні, технологічні, комунікаційні інновації. Цей принцип передбачає налагодження партнерських відносин органів публічного управління з інноваційними структурами (науковими парками, бізнес-інкубаторами, стартапами), розвиток інноваційної інфраструктури, створення платформ обміну знаннями та досвідом, підтримку креативних ідей та ініціатив.

Реалізація принципу інноваційності в публічному секторі пов'язана зі значними труднощами, зумовленими бюрократичною природою державного апарату, його інерційністю, схильністю до консерватизму та формалізму. Впровадження інновацій часто стикається з опором з боку управлінців, які звикли діяти у звичний спосіб і не бажають змінювати усталені практики. Додаткові бар'єри створює нормативно-правова зарегульованість публічного управління, обмеженість фінансових та матеріально-технічних ресурсів, дефіцит кваліфікованих кадрів, здатних продукувати та реалізовувати інноваційні ідеї. Попри це, розвиток інноваційної складової антикризового управління є неодмінною умовою адаптації публічних інституцій до динамічного середовища, підвищення довіри суспільства до влади [32].

Відтак, застосування принципів науковості, компетентності, оперативності, гнучкості та інноваційності в публічному антикризовому менеджменті дозволяє підвищити обґрунтованість та адекватність

управлінських рішень, оптимізувати використання ресурсів, мінімізувати ризики та негативні наслідки криз. Водночас, реалізація цих принципів на практиці вимагає подолання низки інституційних, організаційних та ментальних бар'єрів, що актуалізує завдання комплексного реформування системи публічного управління на засадах належного врядування.

## **1.2 Нормативно-правове забезпечення антикризового управління в місцевих органах влади**

Важливим джерелом для розвитку нормативно-правового забезпечення антикризового управління в місцевих органах влади України є міжнародні стандарти та кращі практики у цій сфері. Адже кризи та надзвичайні ситуації носять універсальний характер і не обмежуються кордонами окремих держав. Відтак, вивчення та адаптація зарубіжного досвіду є необхідною умовою для вдосконалення вітчизняної системи антикризового менеджменту.

На глобальному рівні основні принципи та підходи до зменшення ризиків катастроф та реагування на надзвичайні ситуації закріплені в Сендайській рамковій програмі зі зниження ризику лих на 2015-2030 роки, прийнятій на Третій всесвітній конференції ООН. Програма містить низку рекомендацій для урядів щодо вдосконалення нормативно-правової бази у сфері управління ризиками, зокрема: забезпечення відповідності законів та нормативних актів завданням зниження ризиків, встановлення чітких ролей та обов'язків, заохочення дотримання будівельних норм та стандартів, землекористування, вимог щодо охорони праці, санітарних норм, стандартів харчової безпеки, інтегрування управління ризиками катастроф в секторальне законодавство тощо. Окрема увага приділяється необхідності узгодження нормативної бази на національному та місцевому рівнях, дотримання принципів партисипативності та інклюзивності при її формуванні [36].

На європейському рівні важливе значення мають документи, ухвалені в рамках Європейського Союзу та Ради Європи. Зокрема, у 2013 р. Європейська комісія затвердила Стратегію ЄС щодо адаптації до змін клімату, яка встановлює загальні пріоритети для зниження уразливості регіонів і секторів до впливу кліматичних змін. Стратегія наголошує на необхідності включення питань адаптації до змін клімату в усі сфери політики ЄС, а також внесення відповідних положень до національного законодавства держав-членів. На місцевому та регіональному рівнях передбачено сприяння розробці та реалізації стратегій адаптації, підвищення обізнаності та поінформованості населення про загрози та можливості, пов'язані зі зміною клімату [37].

Базовим документом Ради Європи у сфері захисту населення є Європейська конвенція про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій 1986 р. Конвенція встановлює правові рамки для участі громадянського суспільства у заходах із запобігання та подолання кризових ситуацій на місцевому рівні. Держави-учасниці Конвенції зобов'язуються підтримувати діяльність неурядових організацій, що займаються допомогою постраждалому населенню, ліквідацією наслідків катастроф, поширенням знань та обміном досвідом у сфері зниження ризиків. Відповідно, в національному законодавстві мають бути передбачені правові механізми для спрощення реєстрації та функціонування таких організацій, надання їм фінансової та організаційної підтримки з боку органів публічної влади [38].

Корисним для вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері антикризового управління може бути досвід окремих зарубіжних країн. Наприклад, у Німеччині правові засади функціонування системи цивільного захисту визначені Законом про захист населення, який детально регламентує повноваження та принципи взаємодії різних суб'єктів на федеральному, земельному та муніципальному рівнях. Особливістю німецького законодавства є чіткий розподіл завдань між органами влади та широке залучення добровільних громадських об'єднань до реалізації заходів цивільного захисту. Зокрема, на місцевому рівні важливу роль відіграють добровільні пожежні дружини, служби

технічної допомоги, організації самопомоги населення. Держава активно підтримує їхню діяльність, забезпечуючи матеріально-технічне оснащення, страхування волонтерів, компенсацію витрат на підготовку та проведення рятувальних операцій [39].

У Франції функціонує розгалужена система нормативних актів, які регламентують різні аспекти антикризового управління. Ключовим серед них є Закон про модернізацію цивільної безпеки 2004 р., який визначає базові принципи та інструменти державної політики у сфері попередження ризиків, організації допомоги та порятунку постраждалих, ліквідації наслідків катастроф. Закон встановлює чіткі критерії для класифікації надзвичайних ситуацій, порядок оголошення режимів підвищеної готовності та надзвичайного стану, повноваження органів влади центрального та місцевого рівнів на кожному з етапів розвитку кризи. На територіальному рівні ключова роль відводиться префектам департаментів, які очолюють міжвідомчі кризові штаби та координують діяльність усіх залучених сил і засобів. При цьому значна увага приділяється налагодженню комунікацій з громадськістю та ЗМІ, своєчасному та повному інформуванню населення про можливі загрози та порядок дій у разі їх виникнення [40].

Правову основу антикризового управління в Україні складає ціла низка законодавчих актів, які визначають повноваження органів публічної влади щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їхніх наслідків. Базовим серед них є Кодекс цивільного захисту України, прийнятий у 2013 р. на заміну Закону «Про правові засади цивільного захисту». Кодекс встановлює загальні правові та організаційні основи здійснення цивільного захисту в Україні, повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства у сфері цивільного захисту.

Зокрема, ст. 19 Кодексу відносить до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту: планування заходів цивільного захисту; організацію та здійснення заходів щодо евакуації населення, майна у

безпечні райони, їх розміщення, створення необхідних умов для забезпечення життєдіяльності населення; забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити загрозу виникнення аварії; здійснення контролю за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією; розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період; підготовку та здійснення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки [41].

Окремі норми щодо повноважень місцевих органів влади в умовах кризових ситуацій містяться також у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, ст. 26 Закону до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відносить прийняття рішень про віднесення надзвичайних ситуацій до місцевого рівня. До делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад належать, зокрема: вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей; організація та здійснення заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території; вирішення питань про чисельність працівників місцевої пожежної охорони, витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов [42].

Деталізовані норми щодо запобігання окремим видам надзвичайних ситуацій містяться в законах України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про аварійно-рятувальні служби» та інших.

Попри доволі розгалужену систему законодавчого забезпечення

антикризового управління, фахівці вказують на низку прогалин та недоліків, які знижують його дієвість та ефективність. Зокрема, відзначається відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах кризових ситуацій, недосконалість механізмів координації та взаємодії між ними. Недостатньо врегульованими є питання матеріально-технічного та фінансового забезпечення заходів цивільного захисту, немає чітко визначених джерел та обсягів фінансування, критеріїв розподілу коштів [43].

Проблемним аспектом є неузгодженість термінології, яка використовується в різних законодавчих актах щодо кризового менеджменту. Поняття «кризова ситуація», «надзвичайна ситуація», «надзвичайний стан», «особливий період» тощо вживаються непослідовно та з різним змістовим навантаженням, що ускладнює правозастосовну практику. Потребують оновлення процедури класифікації надзвичайних ситуацій, критерії визначення їхніх рівнів, порядок встановлення режимів функціонування системи цивільного захисту.

Серйозною проблемою залишається слабкість організаційно-правових механізмів залучення громадянського суспільства до антикризового управління. Попри декларовані у законодавстві принципи партнерства та взаємодії з громадськістю, на практиці участь волонтерських організацій, місцевих ініціативних груп та окремих громадян у заходах із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій часто має ситуативний та неформалізований характер. Бракує чітких процедур співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства в кризових умовах, залучення їх до розробки планів та програм цивільного захисту, проведення спільних навчань та тренувань [44].

Таким чином, незважаючи на поступальний розвиток вітчизняного законодавства у сфері антикризового управління, воно потребує подальшого вдосконалення з урахуванням сучасних викликів та кращих міжнародних практик. Пріоритетними напрямками мають стати:

- уточнення розподілу повноважень між органами державної влади та

місцевого самоврядування, приведення їх у відповідність з принципами децентралізації;

– удосконалення механізмів координації дій та взаємодії різних суб'єктів антикризового управління як по вертикалі, так і по горизонталі, налагодження ефективного міжвідомчого співробітництва;

– розвиток організаційно-правових засад участі громадськості у розробці та реалізації антикризових заходів, впровадження механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади в умовах надзвичайних ситуацій;

– приведення термінологічного апарату у відповідність до міжнародних стандартів, забезпечення єдності тлумачення ключових понять у різних нормативно-правових актах;

– оновлення підходів до класифікації надзвичайних ситуацій, посилення критеріїв віднесення їх до різних рівнів;

– встановлення чітких механізмів фінансування заходів антикризового управління з різних джерел, визначення обсягів та порядку використання відповідних коштів.

Органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у реалізації заходів із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідних територіях. Саме на них покладається основна відповідальність за захист населення, забезпечення його життєдіяльності, сталого функціонування критичної інфраструктури та комунальних служб в умовах криз.

Базові повноваження місцевих органів влади у сфері цивільного захисту визначені Кодексом цивільного захисту України. Зокрема, відповідно до ст. 19 Кодексу, до повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері належать:

- 1) забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- 2) забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем;
- 3) забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на

суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії;

4) розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;

5) керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;

6) створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;

7) забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;

8) організація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;

9) організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

10) організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення;

11) контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією, за місцями захоронення біологічних матеріалів, заражених активними формами бактерій;

12) розроблення та здійснення на відповідній території заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, в особливий період;

13) підготовка пропозицій щодо віднесення міст до відповідних груп цивільного захисту та подання їх центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

14) віднесення відповідно до основних показників селищ та сіл, які перебувають на відповідній території, до категорій з цивільного захисту та подання переліку таких селищ та сіл центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

15) створення матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

16) забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління;

17) організація та забезпечення роботи відповідних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

18) забезпечення аналізу стану цивільного захисту на відповідній території та подання відповідної інформації до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації;

19) визначення перспективних заходів захисту та уточнення планів цивільного захисту щодо їх реалізації в разі прийняття рішення про виконання таких заходів;

20) планування і виконання комплексу заходів щодо організації життєзабезпечення населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій [45].

Таким чином, органи місцевого самоврядування мають доволі широкий спектр повноважень та інструментів для запобігання, реагування та ліквідації

наслідків надзвичайних ситуацій. При цьому вони мають діяти у тісній координації та взаємодії з іншими суб'єктами системи цивільного захисту – органами виконавчої влади, аварійно-рятувальними службами, підприємствами та установами незалежно від форми власності, громадськими організаціями.

Виходячи із змісту та характеру покладених повноважень, можна виділити кілька ключових сфер відповідальності місцевого самоврядування в умовах криз.

По-перше, це планування та реалізація превентивних заходів, спрямованих на зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Йдеться про розробку та виконання місцевих програм з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки, підтримання у належному стані засобів оповіщення та інформування населення, забезпечення дотримання вимог безпеки на потенційно небезпечних об'єктах. Важливими інструментами превентивного характеру є також проведення навчань і тренувань, формування культури безпеки життєдіяльності серед населення, здійснення просвітницької та роз'яснювальної роботи.

По-друге, це забезпечення готовності сил та засобів територіальної підсистеми цивільного захисту до дій за призначенням. Органи місцевого самоврядування відповідають за створення, оснащення та підтримання у постійній готовності комунальних аварійно-рятувальних служб, формувань та спеціалізованих служб цивільного захисту, добровільної пожежної охорони. В їхніх повноваженнях – організація професійної підготовки та підвищення кваліфікації особового складу, проведення спеціальних навчань і тренувань, забезпечення матеріальних та фінансових ресурсів для функціонування підпорядкованих сил [46].

По-третє, це безпосереднє здійснення заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та життєзабезпечення постраждалого населення у разі їх виникнення. Органи місцевого самоврядування організують та координують проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, залучаючи для цього наявні сили та засоби. Вони мають забезпечити своєчасне оповіщення та інформування населення про загрози, організувати евакуацію людей з

небезпечних районів, здійснювати медичний, біологічний, радіаційний та хімічний захист, створити необхідні умови для тимчасового розміщення та харчування евакуйованих. В зоні відповідальності місцевої влади – налагодження транспортного та інженерно-технічного забезпечення робіт, організація взаємодії та координація залучених сил, збір та узагальнення оперативної інформації про перебіг подій [47].

По-четверте, це проведення комплексу відновлювальних робіт та заходів, спрямованих на повернення до нормальних умов життєдіяльності після ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Зокрема, органи місцевого самоврядування мають організувати обстеження постраждалих будівель та споруд, визначити першочергові відновлювальні роботи щодо комунально-енергетичних мереж, систем зв'язку та комунікацій, транспортної інфраструктури. Важливими завданнями є також соціальний захист та психологічна реабілітація постраждалого населення, надання матеріальної та фінансової допомоги громадянам, які зазнали збитків внаслідок надзвичайних ситуацій, сприяння у відновленні втрачених документів.

Для ефективного виконання зазначених функцій органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені необхідними правовими, фінансовими, матеріально-технічними та кадровими ресурсами. Проте в сучасних українських реаліях спостерігається низка проблем, які знижують їхню інституційну спроможність та обмежують можливості адекватного реагування на кризові ситуації.

Серед цих проблем, зокрема, недостатність фінансування заходів цивільного захисту з місцевих бюджетів. Попри задекларовану бюджетну децентралізацію, частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні залишається порівняно невисокою. Ліва частка видатків на потреби цивільного захисту покривається за рахунок субвенцій з державного бюджету, обсяги яких не завжди корелюються з реальними потребами і не дають можливості здійснювати повноцінне оновлення матеріально-технічної бази та розвиток інфраструктури безпеки. Як наслідок, більшість територіальних громад

мають обмежені фінансові можливості для організації ефективних превентивних заходів, забезпечення діяльності місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, формування достатніх резервів для екстреного реагування на надзвичайні ситуації [48].

Ще одним проблемним аспектом є недостатній рівень професійної компетентності посадових осіб органів місцевого самоврядування, які відповідають за питання цивільного захисту. Частина з них не має відповідної фахової підготовки та досвіду, обмежено володіє практичними навичками організації антикризових заходів. Подекуди в структурі виконавчих органів місцевих рад взагалі відсутні спеціалізовані підрозділи чи посадові особи, які б опікувалися винятково питаннями цивільного захисту – ці функції покладаються за сумісництвом на працівників інших структурних підрозділів. Відтак, в умовах реальної кризової ситуації, коли рахунок йде на хвилини, управлінські рішення часто приймаються спорадично, без належного інформаційно-аналітичного забезпечення та гнучкості.

Актуальною залишається також проблема зношеності та застарілості матеріально-технічної бази цивільного захисту на місцевому рівні. Значна частина спеціалізованої техніки, обладнання та засобів індивідуального захисту, які знаходяться на балансі органів місцевого самоврядування, вичерпали свій експлуатаційний ресурс і потребують заміни чи капітального ремонту. Подекуди бракує сучасних технічних засобів моніторингу надзвичайних ситуацій, систем зв'язку, інноваційних рішень в сфері аварійно-рятувального обладнання. Це негативно позначається на оперативності реагування на надзвичайні ситуації та ефективності рятувальних робіт [49].

Ефективність реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в умовах криз значною мірою залежить від наявності дієвих організаційно-правових механізмів антикризового управління. Ці механізми мають забезпечувати чітку регламентацію дій уповноважених суб'єктів, оперативне прийняття управлінських рішень, злагоджену координацію та взаємодію всіх залучених сил і засобів.

Одним з базових елементів організаційно-правового механізму антикризового управління на місцевому рівні є місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (ТЕБ та НС). Відповідно до Кодексу цивільного захисту України та Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань ТЕБ та НС, такі комісії є постійно діючими органами, які створюються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування для координації діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них [50].

Комісії з питань ТЕБ та НС формуються у складі голови, заступника голови, секретаря та членів комісії. Головою комісії, як правило, призначається заступник голови місцевої державної адміністрації чи заступник міського голови. До складу комісії входять керівники структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на яких покладено повноваження у сфері цивільного захисту, керівники аварійно-рятувальних служб та формувань, представники правоохоронних та контролюючих органів, науковці та фахівці у сфері техногенно-екологічної безпеки.

Основними завданнями комісій з питань ТЕБ та НС є координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розроблення і виконання цільових та науково-технічних програм і заходів у сфері цивільного захисту та техногенно-екологічної безпеки, здійснення оперативного контролю і координації дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, визначення першочергових заходів щодо ліквідації їх наслідків, залучення сил та засобів цивільного захисту для організації і здійснення відновлювальних робіт, забезпечення життєдіяльності постраждалого населення. Комісії також розглядають питання щодо визначення рівнів надзвичайних ситуацій, класифікації подій, що призвели до їх виникнення,

погодження перспективних та поточних планів запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, організують роботу з розслідування причин виникнення надзвичайних ситуацій та підготовки пропозицій щодо їх попередження [51].

Рішення комісій з питань ТЕБ та НС приймаються колегіально, більшістю голосів присутніх на засіданні членів комісій. Вони оформляються у вигляді протоколів засідань та є обов'язковими для виконання органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями на відповідній території. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності комісій здійснюється органами, які утворили ці комісії. Враховуючи провідну роль комісій у системі публічного антикризового управління, до їхнього складу мають входити найбільш компетентні та досвідчені фахівці, здатні професійно оцінювати ризики та приймати зважені управлінські рішення в екстремальних умовах.

Належне функціонування комісій з питань ТЕБ та НС можливе лише за умови узгодженої взаємодії з іншими елементами організаційно-правового механізму антикризового управління, насамперед з оперативно-черговими та диспетчерськими службами, штабами з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Оперативно-чергові служби утворюються в системі центральних та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення цілодобового чергування та координації дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій. На місцевому рівні такі служби функціонують при органах управління обласних та міських ланок територіальної підсистеми цивільного захисту. Їх ключовими завданнями є збір та узагальнення інформації щодо стану техногенної та природної безпеки на підвідомчих територіях, оповіщення керівного складу та населення у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, координація сил цивільного захисту під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Оперативно-чергові служби підтримують постійний зв'язок з черговими службами територіальних органів ДСНС, правоохоронних органів, підприємств, установ та

організацій, забезпечують оперативне реагування на повідомлення громадян про небезпечні події. Ефективність їх діяльності залежить від укомплектованості кваліфікованим персоналом, забезпеченості сучасними засобами зв'язку та інформаційно-аналітичними системами [52].

Штаби з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій створюються при виконавчих органах місцевих рад з метою безпосереднього керівництва аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами в зоні надзвичайної ситуації. Вони є тимчасовими органами управління, які формуються з представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників аварійно-рятувальних служб, підприємств, установ та організацій, на території яких виникла надзвичайна ситуація. Очолює штаб керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, який призначається рішенням комісії з питань ТЕБ та НС залежно від рівня надзвичайної ситуації. Штаб розробляє план невідкладних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, визначає необхідні сили і засоби, порядок та строки виконання робіт, організовує взаємодію залучених підрозділів, забезпечує їх матеріально-технічними та іншими ресурсами [53].

Позаштатні постійно діючі підрозділи територіальної підсистеми цивільного захисту – спеціалізовані служби та формування цивільного захисту також є невід'ємними складовими організаційно-правового механізму антикризового управління. Спеціалізовані служби створюються для проведення спеціальних робіт та заходів з цивільного захисту та їх забезпечення, що потребують залучення фахівців певної спеціальності, техніки і майна спеціального призначення.

Зокрема, в кожному регіоні та місті функціонують спеціалізовані служби енергетики, захисту сільськогосподарських тварин і рослин, інженерні, комунально-технічні, матеріального забезпечення, медичні, оповіщення і зв'язку, протипожежні, торгівлі та харчування, технічні, транспортного забезпечення, охорони публічного порядку. Формування цивільного захисту поділяються на об'єктові та територіальні. Вони призначені для проведення

великих обсягів робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій чи терористичних актів, воєнних (бойових) дій, а також для проведення відновлювальних робіт, які потребують залучення великої кількості фахівців і техніки [54].

Таким чином, організаційно-правовий механізм антикризового управління є складною багаторівневою системою взаємопов'язаних елементів, які забезпечують реалізацію владних повноважень та виконання завдань органів публічної влади щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. Незважаючи на достатньо розвинену нормативну базу, що регламентує функціонування цього механізму, в умовах сучасних викликів та загроз існує необхідність його подальшого вдосконалення – насамперед в напрямку покращення координації дій між різними суб'єктами, оптимізації процедур прийняття управлінських рішень, впровадження інноваційних методів та технологій моніторингу надзвичайних ситуацій, забезпечення інтеперабельності інформаційних систем, налагодження ефективних комунікацій з громадськістю та максимального використання потенціалу взаємодії держави та громадянського суспільства у протидії надзвичайним ситуаціям.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### **2.1 Оцінка готовності місцевих органів влади до антикризового управління**

Ефективність антикризового управління в місцевих органах влади значною мірою залежить від наявності науково обґрунтованої методики оцінювання їх готовності до дій у кризових умовах. Така методика має забезпечувати комплексний аналіз спроможності управлінських структур виконувати весь спектр функцій, пов'язаних із прогнозуванням, попередженням та ліквідацією надзвичайних ситуацій. При цьому важливо враховувати не лише наявність відповідних інституційних, кадрових та матеріально-технічних ресурсів, а й якісні характеристики управлінської діяльності – рівень організаційної культури, адаптивність до змін, налагодженість комунікацій тощо.

Аналіз вітчизняних та зарубіжних наукових праць свідчить, що загальновизнаних стандартів оцінювання готовності органів публічного управління до антикризової діяльності досі не вироблено. Існуючі підходи здебільшого зосереджені на оцінці окремих аспектів чи складових готовності без урахування комплексного характеру цього поняття. Так, деякі дослідники пропонують оцінювати готовність органів влади до кризового менеджменту за критеріями ефективності функціонування системи цивільного захисту, зокрема показниками кількості та масштабів надзвичайних ситуацій, обсягів завданих збитків, часу реагування на надзвичайні ситуації, кількості врятованих людей тощо [60]. Інші акцентують увагу на показниках фінансового та матеріально-технічного забезпечення заходів цивільного захисту, таких як рівень фінансування відповідних місцевих програм, ступінь зношеності спеціальної

техніки та обладнання, обсяги створених матеріальних резервів тощо [61].

Окремий напрям досліджень становлять методики оцінювання готовності на основі аналізу компетентностей управлінського персоналу. Автори цих методик виходять з того, що ключовим фактором ефективності антикризового управління є професіоналізм та особистісні якості керівників, їх здатність швидко орієнтуватися в екстремальних умовах, приймати нестандартні рішення, працювати в команді, протистояти стресам. Відтак, крізь призму спеціальних освітньо-кваліфікаційних вимог, навичок та поведінкових компетенцій оцінюється загальний кадровий потенціал органів влади, їх спроможність ефективно долати кризові виклики [62].

Втім, попри безперечну цінність цих підходів, вони не позбавлені певних недоліків та обмежень. Зокрема, оцінка готовності лише за критеріями результативності постфактум (тобто за наслідками реальних кризових ситуацій) не враховує превентивної складової антикризового управління – тобто роботи, яка здійснюється для зниження ризиків та підвищення стійкості керованих систем ще до настання несприятливих подій. Своєю чергою, підхід на основі оцінки ресурсної бази є дещо однобічним, адже сам по собі високий рівень фінансового чи матеріально-технічного забезпечення не гарантує ефективності антикризових заходів за умови неналежної організації управлінських процесів. Компетентнісні методики, попри свій комплексний характер, більшою мірою орієнтовані на якісні, ніж на кількісні параметри готовності, що ускладнює можливість порівняльного аналізу в розрізі різних органів влади.

З огляду на зазначене, перспективним напрямом розвитку наукового та прикладного забезпечення оцінки готовності органів місцевого самоврядування до антикризового управління є розробка комплексних методик, які б агрегували в собі переваги ресурсного, результативного та компетентнісного підходів. Основою для цього може стати багатовимірна модель готовності, яка включає низку взаємопов'язаних структурно-функціональних блоків (підсистем), що описують різні аспекти спроможності організації адекватно та оперативно реагувати на кризові виклики.

Наприклад, у межах методики SOСМА, розробленої фахівцями Женевського центру політики безпеки, виділяється дев'ять функціональних сфер оцінювання готовності: планування на випадок надзвичайних ситуацій; організаційна спроможність; координація та співробітництво; ресурсне забезпечення; управління інформацією та комунікаціями; технології та інновації; розвиток людських ресурсів та культура організації; ідентифікація та зниження ризиків; безперервність основних функцій [63]. Кожна з цих сфер, своєю чергою, деталізується через низку конкретних індикаторів, які описують не лише кількісні параметри (наявність планів, ресурсів, технологій тощо), а й якісні – рівень налагодженості процесів, відповідність планів реальним потребам, адекватність процедур обміну інформацією, ступінь залученості стейкхолдерів тощо. Оцінювання здійснюється шляхом заповнення деталізованого опитувальника, який складається із серії закритих та напіввідкритих запитань щодо всіх аспектів функціонування системи антикризового менеджменту. Отримані у процесі самооцінювання чи зовнішнього аудиту бали за кожним блоком індикаторів дозволяють сформувати цілісну картину сильних та слабких сторін, а також визначити пріоритетні напрями вдосконалення антикризового потенціалу організації.

Подібний підхід до оцінювання готовності місцевих органів влади до антикризового управління може бути адаптований і в українських реаліях. При цьому важливим є дотримання низки принципів та вимог, які дозволять забезпечити об'єктивність, надійність та практичну користь оцінювання. По-перше, архітектура оціночної моделі та система індикаторів мають бути науково обґрунтованими та політично нейтральними, тобто спиратися на кращі світові практики та водночас враховувати національну специфіку організації публічної влади. По-друге, методика має бути досить гнучкою та адаптивною, щоб забезпечувати валідність результатів в умовах мінливого безпекового середовища та оновлення нормативно-правової бази. По-третє, методичний інструментарій оцінювання повинен поєднувати якісні та кількісні параметри, первинні та вторинні дані, суб'єктивні судження та об'єктивні докази.

Обов'язковою є верифікація результатів через процедури зовнішнього аудиту (peer-review) із залученням незалежних експертів [64]. По-четверте, доцільним є максимально широке залучення до оцінювання представників усіх зацікавлених сторін – керівників місцевих органів влади, фахівців служб цивільного захисту, представників бізнесу, громадянського суспільства, експертного середовища. Це не лише підвищить якість отриманих результатів, а й сприятиме зміцненню довіри між владою та громадою. По-п'яте, процедури оцінювання мають бути максимально прозорими та неупередженими, побудованими на принципах добросовісності, неухильного дотримання етичних норм та запобігання конфлікту інтересів.

Важливо підкреслити, що впровадження методик оцінювання готовності місцевих органів влади до антикризового управління саме по собі не вирішить усіх проблем. Щоб оцінювання не перетворилося на самоціль чи бюрократичну формальність, воно має розглядатися як невід'ємна складова більш широкого управлінського циклу, який також включає етапи планування, організації виконання та контролю. Результати оцінювання мають стати основою для визначення пріоритетів інституційного розвитку та спрямування ресурсів на вдосконалення найбільш проблемних ланок системи антикризового менеджменту. Лише за таких умов оцінка готовності перетвориться з разового заходу на дієвий інструмент постійного організаційного самовдосконалення та адаптації до динамічного середовища.

Ефективність антикризового управління в місцевих органах влади значною мірою визначається професіоналізмом та компетентністю залученого персоналу. Адже саме від управлінців залежить якість ситуаційного аналізу, оперативність прийняття рішень, злагодженість взаємодії між різними суб'єктами в умовах невизначеності та дефіциту часу. Відтак, формування кадрового потенціалу, здатного результативно діяти в екстремальних умовах, стає одним з ключових пріоритетів інституційного розвитку територіальних громад.

Втім, сучасний стан кадрового забезпечення місцевих органів влади у сфері антикризового управління характеризується низкою проблем. Зокрема,

досі відсутні чіткі кваліфікаційні вимоги та профілі професійної компетентності для фахівців, які відповідають за розробку та реалізацію антикризових заходів. Посадові інструкції та положення про структурні підрозділи здебільшого містять загальні формулювання щодо завдань та обов'язків, не конкретизуючи при цьому специфічні компетентності, яких потребує робота в кризових умовах. Як наслідок, на ці посади нерідко призначаються особи без достатнього рівня професійної підготовки, управлінського досвіду, навичок роботи в команді та стресостійкості [65].

Серйозною проблемою є відсутність налагодженої системи спеціалізованої підготовки фахівців для потреб антикризового управління. В Україні функціонує розгалужена мережа навчальних закладів, які здійснюють підготовку кадрів у сфері цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, зокрема Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, профільні факультети та кафедри у низці ЗВО. Втім, освітні програми цих закладів орієнтовані передусім на підготовку фахівців для системи ДСНС – рятувальників, піротехніків, пожежних інспекторів тощо. Своєю чергою, цільова підготовка управлінців для потреб місцевого самоврядування за напрямом антикризового менеджменту фактично відсутня. Окремі навчальні курси з кризового управління та цивільного захисту викладаються в межах більш широких освітньо-професійних програм з публічного управління та адміністрування, проте їх обсяг та змістове наповнення здебільшого не забезпечують формування необхідних компетентностей [66].

Не менш гострою є проблема відсутності ефективної системи підвищення кваліфікації фахівців з антикризового управління. Хоча відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» посадові особи, на яких покладено виконання завдань у сфері цивільного захисту, зобов'язані проходити навчання з питань цивільного захисту, на практиці ця вимога часто має суто формальний характер. Програми короткострокового підвищення кваліфікації здебільшого

мають інформаційно-ознайомчий характер, не забезпечуючи набуття конкретних вмінь та навичок антикризового менеджменту. До того ж, навчання часто проводиться у відриві від практичної діяльності та реальних кризових сценаріїв, характерних для певної території чи громади [67].

Недостатньо задіяним для підвищення професійного рівня управлінців залишається потенціал тренінгових технологій, зокрема імітаційних ігор та симуляційних вправ. Переважають традиційні лекційно-семінарські форми занять, які не дозволяють повною мірою сформувати навички роботи в команді, оперативного аналізу інформації та прийняття рішень в умовах невизначеності. Бракує також алгоритмізованих методик проведення практичних навчань та тренувань з відпрацюванням дій за конкретними кризовими сценаріями.

На інституційному рівні однією з ключових перешкод для формування ефективного кадрового забезпечення антикризового управління є недосконалість організаційних структур та розподілу повноважень між різними підрозділами місцевих органів влади. Зокрема, типовою є ситуація, коли функції щодо прогнозування, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій розосереджені між різними виконавчими органами чи навіть окремими посадовими особами місцевих рад. Структурні підрозділи з питань цивільного захисту та надзвичайних ситуацій, як правило, займаються лише окремими аспектами антикризового управління (наприклад, розробкою планів реагування чи координацією дій під час ліквідації наслідків НС), тоді як інші важливі напрями (ризик-менеджмент, стратегічне планування, зв'язки з громадськістю тощо) перебувають у віданні інших підрозділів. За таких умов практично неможливо сформувати цілісне бачення розвитку кадрового потенціалу та забезпечити спеціалізований професійний супровід антикризового управління на всіх етапах – від ідентифікації ризиків до посткризового відновлення [68].

Вирішення цих проблем вимагає розробки та впровадження цілісної кадрової політики у сфері антикризового управління на місцевому рівні. В її основі має бути комплексна модель професійних компетентностей фахівців з антикризового управління, яка поєднує в собі вимоги до рівня освіти, знань,

умінь, навичок, а також особистісних характеристик та ціннісних установок. Така модель має враховувати сучасні підходи до управління людськими ресурсами в публічній сфері, кращі світові практики та рекомендації міжнародних організацій (зокрема, Глобальні кваліфікаційні стандарти IPMA). На основі узгодженої моделі компетентностей мають бути переглянуті кваліфікаційні вимоги та посадові обов'язки фахівців, задіяних в антикризовому менеджменті, а також розроблені освітні стандарти та навчальні програми для їх підготовки та підвищення кваліфікації.

Важливо переглянути існуючі підходи до організаційного проектування та розподілу функцій між структурними підрозділами місцевих органів влади. Зокрема, доцільно розглянути можливість створення спеціалізованих організаційних структур (департаментів, управлінь, відділів), які б охоплювали весь спектр завдань антикризового менеджменту – від стратегічного планування та прогнозування загроз до координації дій в умовах криз та посткризового відновлення. Такі структури мають бути укомплектовані висококваліфікованими фахівцями, що пройшли спеціальну підготовку, забезпечені необхідними матеріально-технічними та інформаційно-комунікаційними ресурсами. Їх діяльність має координуватися безпосередньо керівником органу місцевого самоврядування та будуватися на принципах міжвідомчої співпраці з іншими суб'єктами антикризового управління [69].

Не менш важливою є розбудова ефективної системи мотивації та стимулювання персоналу, задіяного в антикризовому управлінні. Йдеться не лише про забезпечення гідної оплати праці та соціальних гарантій, а й про створення сприятливих умов для професійного розвитку, кар'єрного зростання, самореалізації в професії. Мають бути вироблені чіткі та прозорі критерії оцінки результативності професійної діяльності, побудовані на основі ключових показників ефективності (KPI). Важливо забезпечити впровадження сучасних HR-технологій, таких як управління талантами, формування та розвиток лідерського потенціалу, гнучкі форми зайнятості, корпоративна культура та етика тощо.

В цілому, кадрове забезпечення антикризового управління має розглядатися не як разовий захід, а як безперервний процес, інтегрований в систему стратегічного управління людськими ресурсами територіальної громади. Лише за умови системного та проактивного підходу до формування професійних якостей управлінців можливо сформувати дієздатну та стійку систему протидії широкому спектру сучасних загроз місцевого та регіонального масштабу.

Невід'ємною складовою ефективного антикризового управління на місцевому рівні є належне матеріально-технічне та фінансове забезпечення відповідних функцій та заходів. Адже навіть найкраще розроблені плани та найпрофесійніші фахівці будуть неспроможні адекватно протистояти кризовим викликам за умови браку необхідних ресурсів та технічних засобів. Відтак, зміцнення ресурсної бази територіальних підсистем цивільного захисту є одним з ключових завдань органів місцевого самоврядування.

Згідно з чинним законодавством України, фінансування заходів у сфері цивільного захисту здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів, а також із залученням коштів підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, добровільних пожертвувань юридичних та фізичних осіб. При цьому лєвова частка видатків лягає саме на місцеві бюджети, що зумовлено процесами децентралізації повноважень у сфері безпеки та цивільного захисту. Зокрема, відповідно до статті 91 Бюджетного кодексу України, до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на місцеву пожежну охорону та на заходи із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [70].

Втім, на практиці можливості місцевої влади щодо фінансування антикризових заходів залишаються доволі обмеженими. В умовах хронічного дефіциту бюджетних ресурсів та необхідності фінансування широкого спектру соціальних зобов'язань, місцеві ради часто змушені спрямовувати на потреби цивільного захисту лише мізерну частку коштів. Особливо складна ситуація спостерігається у невеликих громадах та громадах з низьким рівнем

економічного розвитку, для яких власні доходи не покривають навіть мінімальних потреб життєзабезпечення. За таких умов основним джерелом фінансування заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій стають міжбюджетні трансферти з державного та обласних бюджетів, розміри яких не завжди корелюються з реальними потребами та ризиками конкретних територій.

До того ж, проблемним аспектом залишається невпорядкованість бюджетної класифікації видатків на цивільний захист та протидію надзвичайним ситуаціям. Зокрема, в чинному законодавстві відсутнє чітке визначення, які саме заходи та програми мають фінансуватися в межах відповідного коду функціональної класифікації видатків. Видатки на утримання комунальних аварійно-рятувальних служб, матеріальних резервів та систем оповіщення населення подекуди обліковуються за різними кодами, що ускладнює можливість порівняльного аналізу та контролю. Бракує також чітких вимог щодо структури та змісту місцевих програм запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що призводить до ситуативного та безсистемного планування відповідних видатків [71].

Проблемною залишається і ситуація з матеріально-технічним забезпеченням сил цивільного захисту на місцевому рівні. Значна частина спеціальної техніки та засобів, які перебувають на балансі аварійно-рятувальних служб, комунальних підприємств та органів місцевого самоврядування, фізично зношена та морально застаріла. Рівень забезпеченості сучасним пожежно-рятувальним обладнанням, засобами індивідуального захисту, інженерно-технічними засобами в громадах залишається вкрай низьким. Особливо складна ситуація в об'єднаних територіальних громадах, які й досі не мають у своєму розпорядженні мінімально необхідної інфраструктури безпеки – депо, складів, гаражів тощо. Натомість в їх управлінні знаходиться величезна кількість потенційно-небезпечних об'єктів – шкіл, садочків, лікарень та інших комунальних установ, більшість яких не обладнана належним протипожежним та аварійним устаткуванням [72].

Недостатньо задіяним залишається потенціал добровільних пожежних формувань та місцевої пожежної охорони. Попри неодноразові декларації про важливість розвитку волонтерського руху у сфері цивільного захисту, реальних механізмів підтримки його матеріально-технічної бази на місцевому рівні фактично немає. Процедури фінансування та забезпечення обладнанням діяльності добровільних пожежних дружин надмірно бюрократизовані та непрозорі. Як наслідок, кількість громадян та громадських об'єднань, готових інвестувати власні ресурси в безпеку громади, залишається вкрай низькою [73].

Вирішення цих проблем потребує комплексної модернізації системи матеріально-технічного та фінансового забезпечення антикризового управління на місцевому рівні. В першу чергу, доцільним є впорядкування бюджетної класифікації видатків на цивільний захист, передбачивши окремі цільові коди для фінансування утримання комунальних аварійно-рятувальних служб, формування місцевих матеріальних резервів, ремонту та модернізації систем оповіщення, закупівлі спеціальної техніки та обладнання. Це дозволить підвищити цільовий характер фінансування та унеможливити використання ресурсів не за призначенням.

Варто також розглянути можливість розширення участі громад у формуванні спеціального фонду Державного бюджету для фінансування заходів цивільного захисту. Зокрема, доцільною є розробка чітких критеріїв розподілу відповідної субвенції між громадами з урахуванням рівня їх соціально-економічного розвитку, кількості населення, потенційних загроз та ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Водночас має бути забезпечена прозорість та підзвітність використання цих коштів на основі конкурсних процедур відбору проектів та публічної звітності про досягнуті результати.

Принципово важливо запровадити на місцевому рівні практику стратегічного планування розвитку матеріально-технічної бази та інфраструктури цивільного захисту. Замість точкових, розрізнених закупівель окремих видів обладнання чи техніки мають розроблятися та реалізовуватися довгострокові плани оновлення основних фондів, які враховували б динаміку

розвитку громади та зміну структури загроз. Такі плани мають бути синхронізовані зі стратегічними документами розвитку територій та узгоджуватися з фінансовими можливостями громад [74].

Потребують серйозного перегляду механізми залучення позабюджетних джерел для фінансування заходів цивільного захисту. Зокрема, необхідно розробити дієві стимули для активізації участі приватного бізнесу в забезпеченні безпеки територій, передбачивши податкові пільги та преференції для компаній, які інвестують кошти в розвиток аварійно-рятувальних служб та реалізацію превентивних антикризових проектів. Потрібно також спростити процедури створення та підтримки діяльності добровільних пожежних формувань, звільнивши їх від зайвих бюрократичних перепон та забезпечивши рівний доступ до муніципальних грантів та субсидій.

Не менш важливо налагодити ефективну міжмуніципальну співпрацю у сфері спільного придбання та використання техніки, обладнання та засобів для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Адже жодна, навіть найбільш спроможна громада, не в змозі профінансувати закупівлю усіх видів необхідної спецтехніки, особливо дороговартісної. Відтак, створення своєрідних «пулів» ресурсів кількох сусідніх громад, а також запровадження практики оперативного «перекидання» техніки та обладнання в зону кризи, дозволить істотно підвищити оперативність та ефективність антикризових заходів.

Управління ризиками є невід'ємним компонентом ефективного антикризового менеджменту в органах місцевого самоврядування. Воно передбачає системну діяльність з ідентифікації, аналізу, оцінювання та контролю факторів, які можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій та негативно вплинути на безпеку та життєдіяльність територіальних громад. На відміну від традиційних реактивних підходів, зосереджених на подоланні вже існуючих криз, управління ризиками має превентивний характер та спрямоване на мінімізацію ймовірності настання несприятливих подій.

Важливість розбудови дієвих механізмів управління ризиками на місцевому рівні зумовлена низкою чинників. По-перше, в умовах зростання

частоти та масштабів природних і техногенних загроз, посилення турбулентності та непередбачуваності зовнішнього середовища, органи місцевого самоврядування як найбільш наближений до громадян рівень публічної влади опиняються на передовій лінії реагування на надзвичайні ситуації. Відтак, вони потребують надійних інструментів завчасного попередження можливих небезпек та зниження вразливості підпорядкованих територій [75]. По-друге, перманентний дефіцит ресурсів, з яким стикається більшість муніципалітетів, обмежує їх можливості щодо фінансування широкомасштабних антикризових програм та утримання потужних аварійно-рятувальних служб. За таких умов, саме проактивне управління ризиками дозволяє оптимізувати витрати та концентрувати обмежені ресурси на найбільш загрозливих напрямках. По-третє, специфіка розселенської мережі та просторова близькість основних джерел небезпеки (промислових об'єктів, транспортних комунікацій тощо) до зон проживання та життєдіяльності населення зумовлюють підвищену вразливість багатьох територіальних громад до надзвичайних ситуацій. Імовірні збитки та втрати від реалізації небажаних сценаріїв на локальному рівні набагато вищі, ніж на загальнодержавному. Це актуалізує завдання пріоритезації ризиків саме на рівні громад.

Попри очевидну важливість, практика управління ризиками досі не набула системного характеру в діяльності більшості органів місцевого самоврядування в Україні. Її впровадженню на заваді стоять інституційні, ресурсні та ментальні бар'єри. По-перше, досі зберігається домінування традиційної адміністративно-бюрократичної логіки реагування на вже існуючі кризові ситуації, а не запобігання їх виникненню. В умовах перманентного браку ресурсів та кадрів тематика управління ризиками сприймається управлінцями як свого роду дороговартісна забаганка, що відволікає і без того обмежені ресурси від «реальних», поточних потреб. По-друге, бракує кваліфікованих фахівців, які володіють сучасними підходами та методиками ризик-менеджменту. В структурі виконавчих органів місцевих рад, як правило, відсутні спеціалізовані підрозділи, відповідальні за управління ризиками. Ця функція розпорошена між різними

службами, що відповідають за окремі напрямки безпеки життєдіяльності громади, без належної координації та узгодження їх діяльності [76].

Методологічні засади управління ризиками в місцевих органах влади залишаються несформованими. Відсутні єдині стандарти та регламенти ідентифікації, оцінювання, моніторингу та контролю ризиків надзвичайних ситуацій. Різні структурні підрозділи послуговуються власними методиками, які спираються на відмінні системи критеріїв та індикаторів. Поширеною є практика використання спрощених, статичних моделей, які не враховують динамічної природи ризиків, їх взаємозв'язку та синергії. Бракує надійних інформаційних систем, здатних агрегувати та обробляти значні масиви даних для своєчасного виявлення потенційних загроз [77].

Характерною проблемою є також недостатня інтеграція управління ризиками в загальну систему муніципального менеджменту. Заходи зі зниження ризиків здебільшого реалізуються у відриві від стратегічних пріоритетів розвитку громади, процесів управління комунальною інфраструктурою, надання публічних послуг. Профілактика та підготовка до надзвичайних ситуацій часто сприймається управлінцями та місцевими політиками як специфічна галузева активність, що не стосується інших сфер управлінської діяльності. Як наслідок, антикризові цілі та ресурси не знаходять належного відображення в програмних документах соціально-економічного розвитку, галузевих планах та бюджетах [78].

З огляду на ці проблеми, першочерговим завданням інституціоналізації практики управління ризиками в територіальних громадах має стати розбудова необхідної правової, організаційної та методологічної бази цієї діяльності. Зокрема, на національному рівні доцільно ухвалити Концепцію управління ризиками надзвичайних ситуацій, яка закріпила би єдині принципи, підходи та процедури ризик-менеджменту в системі публічного управління. На основі Концепції мають бути внесені відповідні зміни до законодавства про місцеве самоврядування, в частині доповнення повноважень органів місцевої влади функціями управління ризиками та встановлення загальних вимог до цієї

діяльності.

Важливо розробити та впровадити в практику роботи органів місцевого самоврядування методичні рекомендації та галузеві стандарти управління ризиками надзвичайних ситуацій. Ці документи мають сформувати уніфіковані підходи до ідентифікації джерел небезпеки, оцінювання ймовірності та масштабів потенційної шкоди, категоризації ризиків за рівнями прийнятності, вибору оптимальних стратегій реагування на ризики (уникнення, зниження, прийняття або передача). При цьому методологія оцінки ризиків має спиратися не лише на ретроспективний аналіз минулих подій, а й враховувати потенційні емерджентні загрози, які можуть виникнути внаслідок зміни зовнішніх умов чи порушення функціонування складних систем. Методичний інструментарій має поєднувати в собі кількісні та якісні підходи, експертні судження та об'єктивні дані моніторингу, детерміновані та ймовірнісні моделі [79].

Наступним пріоритетом має стати розбудова інституційних механізмів інтеграції управління ризиками в усі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, принципи та процедури ризик-менеджменту мають бути вбудовані в систему стратегічного та оперативного планування, враховуватися при формуванні місцевих цільових програм та бюджетів. Структура виконавчих органів місцевих рад має бути доповнена спеціалізованими підрозділами з управління ризиками, які здійснюватимуть координацію діяльності інших служб у цій сфері, методичну та аналітичну підтримку керівництва громади.

Не менш важливо забезпечити розвиток кадрового потенціалу муніципального ризик-менеджменту. Органи місцевого самоврядування мають подбати про підготовку достатньої кількості сертифікованих фахівців з управління ризиками, які володіють сучасними аналітичними методиками, технологіями моделювання та прогнозування. Це може бути реалізовано як шляхом цільового навчання та підвищення кваліфікації працівників, так і за рахунок залучення зовнішніх експертів на умовах аутсорсингу чи державно-приватного партнерства.

На часі також налагодження тісної співпраці органів місцевого самоврядування з науково-експертним середовищем, громадянським суспільством та бізнесом задля комплексного моніторингу ризиків надзвичайних ситуацій. Платформами для такого багатостороннього діалогу можуть стати муніципальні ради з питань безпеки, басейнові ради, ради стейкхолдерів стратегічно важливих підприємств тощо. Загалом, чим ширше коло суб'єктів буде залучене до управління ризиками, тим швидше воно перетвориться з бюрократичної процедури на усвідомлену суспільну практику.

## **2.2 Ключові проблеми та виклики антикризового управління на місцевому рівні**

Однією з ключових проблем, що знижують ефективність антикризового управління на місцевому рівні в Україні, є хронічний дефіцит ресурсів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та безпеки життєдіяльності. Йдеться про брак фінансових, матеріально-технічних, кадрових, інформаційних ресурсів, без яких неможливо забезпечити повноцінну реалізацію завдань з прогнозування, попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Особливо гострою є проблема недостатності фінансових ресурсів, що зумовлена загальною обмеженістю доходної бази місцевих бюджетів та незавершеністю процесів фінансової децентралізації. Попри перерозподіл окремих джерел доходів на користь місцевого самоврядування (зокрема, закріплення 60% ПДФО), органи місцевого самоврядування досі не мають повної автономії у формуванні власних бюджетів розвитку та здійсненні видаткових повноважень. Значна частина громад залишаються дотаційними, залежними від трансфертів з державного бюджету. Постійні зміни у формулі розрахунку базової та реверсної дотацій, непередбачуваність субвенцій на

реалізацію делегованих повноважень унеможлиблюють стратегічне планування витратків у сфері безпеки на місцевому рівні [81].

Обмеженість бюджетних ресурсів призводить до того, що програми цивільного захисту та антикризові заходи фінансуються за остаточним принципом. В умовах перманентного вибору між конкуруючими напрямками фінансування (освітою, охороною здоров'я, соціальним захистом, інфраструктурою тощо) місцеві ради часто жертвують превентивними заходами безпеки на користь більш нагальних соціально-економічних потреб. Подекуди мізерні суми, що виділяються на цивільний захист з місцевого бюджету, ледве покривають захищені статті – зарплати працівникам профільних підрозділів та оплату комунальних послуг. Водночас, на розвиток матеріально-технічної бази, закупівлю сучасного рятувального обладнання та засобів індивідуального захисту, інформаційно-аналітичне забезпечення, навчання та підготовку населення до дій в умовах надзвичайних ситуацій коштів катастрофічно не вистачає.

Недофінансування поглиблює проблему невідповідності наявних матеріально-технічних ресурсів органів місцевого самоврядування реальним масштабам потенційних загроз. Парк комунальної спеціальної техніки вкрай застарілий, більшість машин та обладнання вже відпрацювали свій експлуатаційний ресурс і потребують заміни. Бракує сучасних технологічних рішень для проведення пошуково-рятувальних робіт, ліквідації наслідків аварій та стихійних лих. Вкрай обмеженими є резерви матеріальних засобів (продовольства, медикаментів, пально-мастильних матеріалів), які можуть бути задіяні у разі масштабної надзвичайної ситуації. Не відповідають сучасним стандартам умови зберігання та оновлення цих запасів [82].

Ще однією критично важливою проблемою є дефіцит кваліфікованих кадрів – фахівців, які володіють сучасними компетентностями у сфері ризик-менеджменту, стратегічного та оперативного антикризового планування, організації міжвідомчої взаємодії в умовах надзвичайних ситуацій. Системі публічного управління в Україні досі бракує регулярної підготовки професійних

управлінців для потреб безпекової сфери. Натомість більшість працівників профільних структурних підрозділів з питань цивільного захисту в органах місцевого самоврядування не мають відповідної освіти та набувають необхідних знань безпосередньо на робочому місці, методом спроб та помилок. Ця проблема поглиблюється «кадровим голодом» та високою плинністю управлінських кадрів в громадах, зумовленими низькою оплатою праці та непривабливістю роботи в бюджетній сфері.

На місцевому рівні практично відсутній кадровий резерв на керівні посади у сфері цивільної безпеки. Переважна більшість керівників профільних департаментів, управлінь та відділів призначаються не за критеріями професійної придатності, а за принципом особистої відданості місцевим політичним елітам. В результаті на відповідальні посади потрапляють далеко не найкращі фахівці, які до того ж змінюються після кожного електорального циклу. За таких умов годі очікувати на стратегічне лідерство, послідовність та спадкоємність антикризової політики на місцевому рівні.

Вкрай недостатнім є також рівень інформаційного та аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень у кризових ситуаціях. Бракує налагоджених комунікацій та протоколів обміну даними між різними суб'єктами моніторингу загроз – гідрометеослужбою, підрозділами ДСНС, санітарно-епідеміологічними станціями, екологічними інспекціями, службами муніципальної варти тощо. Подекуди інформаційні системи раннього попередження та оповіщення населення працюють у «ручному» режимі, що знижує оперативність доведення сигналів тривоги до кожного мешканця громади. Органи місцевого самоврядування не мають доступу до сучасних геоінформаційних систем та баз даних, які дозволяють відслідковувати розвиток надзвичайних ситуацій в режимі реального часу, моделювати сценарії розвитку подій.

Зазначені вище ресурсні обмеження суттєво звужують простір для маневру місцевої влади, змушуючи її діяти ситуативно та реактивно – в режимі відповіді на кризи, що вже відбулись. Стратегічний проактивний підхід, орієнтований на

завчасне попередження та мінімізацію ризиків, лишається недосяжною мрією для абсолютної більшості територіальних громад України. Адже повноцінне антикризове планування, розбудова локальних систем безпеки та стійкості, впровадження організаційних та технологічних інновацій потребують чималих первинних капіталовкладень, які невеликі місцеві бюджети просто нездатні «потягнути».

Відтак, ключовими напрямками вирішення ресурсної проблеми мають стати, по-перше, зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування, розширення можливостей громад самостійно формувати власні доходи, оптимізувати структуру видатків відповідно до місцевих пріоритетів безпеки. Йдеться як про перегляд загальної архітектури міжбюджетних відносин (забезпечення стабільності дохідної бази, прогнозованості трансфертів), так і про надання органам місцевого самоврядування права встановлювати додаткові збори на фінансування заходів цивільного захисту (наприклад, цільовий податок на утримання місцевої пожежної охорони).

По-друге, украй важливо розширити джерела залучення позабюджетних ресурсів для фінансування превентивних антикризових заходів. Зокрема, доцільно розглянути можливість створення фондів безпеки громад, що акумулювали б добровільні внески підприємств, організацій, спонсорів та меценатів. Перспективними інструментами співфінансування можуть стати краудфандингові платформи, де кожен член громади міг би підтримати конкретні проекти підвищення якості муніципальних послуг з безпеки життєдіяльності. Для залучення ресурсів приватного сектору органам місцевого самоврядування варто також активно використовувати механізми публічно-приватного партнерства, співпрацюючи з бізнесом у форматі концесій, спільної діяльності, енергосервісних контрактів тощо [83].

По-третє, необхідно забезпечити пріоритетність фінансування капітальних видатків у сфері безпеки при розподілі бюджетів розвитку територіальних громад. Кожна громада має виділяти на придбання аварійно-рятувального обладнання, засобів індивідуального захисту, створення місцевих матеріальних

резервів не менше певного встановленого відсотка власних доходів. Без таких обов'язкових нормативів годі розраховувати на подолання хронічного недофінансування превентивних заходів та розвиток матеріально-технічної бази служб цивільного захисту.

По-четверте, вкрай важливо здійснити «перезавантаження» кадрової політики в органах місцевого самоврядування, забезпечивши відбір та просування управлінців за принципами професіоналізму, доброчесності та політичної нейтральності. Необхідно розбудувати систему безперервної освіти фахівців у сфері антикризового менеджменту, поєднавши зусилля профільних вишів, регіональних центрів підвищення кваліфікації, громадських та волонтерських організацій. Особливу увагу слід приділити виявленню та цілеспрямованій підготовці перспективних лідерів – керівників нової формації, здатних ефективно діяти в умовах невизначеності та швидких змін.

Подолання ресурсного дефіциту в системі антикризового управління можливе лише шляхом синергії зусиль держави, органів місцевого самоврядування, приватного сектору та інститутів громадянського суспільства. Від держави вимагається забезпечення справедливого розподілу загальнонаціональних ресурсів та створення фінансових стимулів для проактивної діяльності громад у сфері безпеки. Органи місцевого самоврядування, зі свого боку, мають демонструвати ощадливе та ефективне витрачання коштів, запроваджувати інноваційні управлінські практики, розвивати муніципальну інфраструктуру безпеки. Приватні компанії можуть підтримувати місцеві ініціативи через реалізацію проектів корпоративної соціальної відповідальності. Громадські організації здатні надавати експертну та волонтерську допомогу, здійснювати громадський контроль за раціональним використанням спільних ресурсів.

Ефективність антикризового управління в органах місцевого самоврядування значною мірою залежить від професійної компетентності управлінських кадрів. Адже саме від знань, умінь, навичок та особистісних якостей керівників залежить здатність організації передбачати, попереджати та

долати кризові явища. Втім, саме з належним рівнем фахової підготовки управлінців, особливо ланки середнього рівня, в українських громадах склалась непроста ситуація.

Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування досі залишається незавершеним процесом. На відміну від державної служби, де принаймні де-юре закріплені чіткі кваліфікаційні вимоги до різних категорій посад, законодавство про муніципальну службу містить доволі розмиті формулювання щодо освітнього та професійного рівня посадовців. В результаті при формуванні штату структурних підрозділів з питань цивільного захисту та безпеки життєдіяльності місцева влада керується не стільки критеріями професійної придатності кандидатів, скільки поточною кон'юнктурою та суб'єктивними міркуваннями. Часто на посади призначаються не фахівці у сфері антикризового менеджменту, а випадкові люди чи політичні лоялісти, які не мають належної підготовки та досвіду [84].

Типовою є ситуація, коли обов'язки з планування заходів цивільного захисту, моніторингу загроз, експлуатації захисних споруд покладаються на працівників інших структурних підрозділів місцевих рад – управлінь житлово-комунального господарства, капітального будівництва, охорони здоров'я тощо. З одного боку, така практика суміщення функцій дозволяє заощаджувати бюджетні кошти в умовах обмежених фінансових можливостей громад. З іншого боку, покладання додаткових обов'язків на непрофільних спеціалістів, які вже й так перевантажені власною роботою, не може не позначатись на якості виконання завдань. Адже ефективне виконання повноважень у сфері цивільного захисту потребує специфічних компетентностей (обізнаності з нормативно-правовою базою, володіння методиками оцінки ризиків, навичок роботи зі спеціальним обладнанням тощо), які неможливо набути у процесі вирішення поточних господарських питань.

Слід зазначити, що навіть у випадках виділення в структурі виконкомів місцевих рад окремих підрозділів, відповідальних за організацію заходів цивільного захисту, кадрове наповнення цих підрозділів не завжди відповідає

професійним викликам сьогодення. Керівні посади в них нерідко обіймають військові пенсіонери чи колишні працівники силових структур, які звикли до жорстко субординованих відносин «начальник-підлеглий». Їм бракує знань та вмінь налагоджувати горизонтальні зв'язки та комунікації як всередині органу місцевого самоврядування, так і з зовнішнім середовищем. Натомість сучасний профіль компетентностей фахівця з муніципального антикризового менеджменту має поєднувати в собі не лише «жорсткі» технічні навички, а й «м'які» компетенції – стратегічне бачення, адаптивність, стресостійкість, комунікабельність, вміння працювати в команді тощо.

Прогалини у професійній підготовці управлінських кадрів мали б компенсуватись розгалуженою системою перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців у сфері цивільної безпеки. Певні зрушення у цьому напрямку відбуваються: профільні освітні установи ДСНС регулярно проводять навчальні семінари та тренінги для представників місцевої влади. Втім, масштаб охоплення цими заходами поки що недостатній. Тематика і тривалість багатьох семінарів не дозволяє надати слухачам цілісного та систематизованого комплексу знань сучасного антикризового менеджменту. До того ж, навчальні плани таких семінарів здебільшого зосереджені на питаннях цивільного захисту та пожежної безпеки, залишаючи поза увагою інші важливі напрямки безпекової діяльності муніципалітетів – забезпечення громадської безпеки, охорону критичної інфраструктури, протидію інформаційним загрозам тощо.

Вкрай рідко навчальні програми для управлінців передбачають проведення комплексних навчань та тренувань, максимально наближених до реальних кризових ситуацій. Тому отримані під час семінарських занять теоретичні знання не підкріплюються практичними вміннями діяти в умовах обмеженого часу, ресурсів та інформації. Недостатньо уваги приділяється розвитку лідерських якостей, навичок прийняття рішень в умовах невизначеності та стресу. В той же час саме ці компетентності є критично важливими для ефективного антикризового менеджменту, адже під час надзвичайної ситуації керівник має

діяти одночасно в кількох ролях – організатора робіт з реагування, мотиватора персоналу, публічного комунікатора, перемовника із постраждалими та їх родичами.

Прогалини в освітній підготовці управлінців накладаються на відсутність у більшості органів місцевого самоврядування налагоджених систем оцінки персоналу, виявлення потреб у професійному розвитку кадрів. Визначення обсягів та змісту програм навчання здійснюється здебільшого навмання, без належного аналізу поточного профілю компетентностей конкретних посадовців. Відтак семінари та тренінги відвідують не завжди ті, кому вони дійсно потрібні, а ті, кого не шкода «делегувати». Невипадково керівники та працівники служб цивільного захисту нерідко скаржаться на відірваність теоретичного навчання від актуальних проблем територіальних громад [85].

Ще однією причиною недостатньої компетентності муніципальних управлінців у сфері антикризового менеджменту є низький пріоритет безпекової проблематики в діяльності місцевої влади. В умовах перманентного дефіциту ресурсів керівники громад передусім концентруються на соціально-економічному розвитку, залишаючи питання цивільного захисту на периферії уваги. Звідси – пасивна кадрова політика та мінімальні вкладення у професіоналізацію служби. Подекуди в керівництві громад панує фаталістичне переконання, що для ефективного реагування на кризи особливих управлінських компетентностей не потрібно – мовляв, «прийде лихо – будемо боротися». Таке переконання підживлюється відсутністю персональної відповідальності керівників та посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання чи неналежне виконання повноважень у сфері цивільного захисту.

Слабкість контрольних та підзвітних механізмів призводить до того, що якість муніципального антикризового управління, професійний рівень відповідних фахівців залишаються «чорним ящиком» для територіальної громади. Відсутність інформації про реальну готовність служб цивільного захисту до дій за призначенням, про конкретні показники ефективності використання комунальних ресурсів не дозволяє громадськості чинити тиск на

місцеву владу та стимулювати покращення якості послуг у сфері безпеки.

Відтак, підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування у сфері антикризового управління потребує реалізації низки кроків, а саме:

- розробки професійних стандартів та кваліфікаційних вимог для керівників та фахівців структурних підрозділів з питань цивільного захисту та безпеки, методичних рекомендацій щодо формування штатної структури цих підрозділів з урахуванням особливостей конкретних територіальних громад (площі території, кількості населення, переліку потенційно небезпечних об'єктів, стану інфраструктури тощо);

- нормативного врегулювання періодичності, змісту та форм навчання для різних категорій муніципальних службовців, встановлення мінімально необхідного обсягу знань та навичок з питань антикризового управління;

- диверсифікації форм та методів підготовки фахівців, зокрема через запровадження дистанційних курсів, інтерактивних симуляцій, обмінних програм та стажувань кращих практиків;

- організаційно-методичної та фінансової підтримки органів місцевого самоврядування для проходження навчання їх персоналом, виділення цільових субвенцій на підвищення кваліфікації фахівців з цивільного захисту;

- налагодження дієвої системи оцінювання ефективності навчання, запровадження обов'язкового регулярного тестування (атестації) персоналу органів місцевого самоврядування щодо рівня володіння знаннями та навичками антикризового управління.

Для забезпечення стійкої мотивації посадовців до професійного розвитку у сфері антикризового менеджменту вкрай важливо сформувати чіткий зв'язок між індивідуальними результатами навчання та кар'єрним просуванням, матеріальним стимулюванням. Наявність сертифікату про успішне проходження відповідних курсів чи тренінгів має стати обов'язковою передумовою для призначення на керівну посаду в системі муніципального управління цивільним захистом. Водночас, невиконання планів індивідуального розвитку або негативні

результати атестації мають тягнути за собою позбавлення премій, надбавок та інших стимулюючих виплат.

Не менш важливо забезпечити «демонополізацію» підвищення кваліфікації муніципальних службовців, створивши конкурентний ринок освітніх послуг у безпековій сфері. Розширення кола провайдерів навчальних програм (профільні ЗВО, регіональні центри підготовки кадрів, приватні освітні компанії, громадські організації) дозволить урізноманітнити зміст та підходи до навчання, зробити його більш гнучким та клієнтоорієнтованим. Своєю чергою, запровадження системи зовнішньої незалежної сертифікації управлінців-безпековиків унеможливить видачу «липових» документів про навчання та стимулюватиме конкуренцію за якість освітніх продуктів.

Формування культури безперервного професійного розвитку управлінських кадрів у сфері антикризового менеджменту потребує системних та скоординованих зусиль вищого керівництва держави, центральних органів виконавчої влади, асоціацій органів місцевого самоврядування, освітньо-наукової спільноти. Лише застосовуючи важелі нормативно-правового, фінансового, організаційного впливу на поведінку муніципальних управлінців та освітніх інституцій, можна сформулювати запит на реальне, а не задеклароване підвищення компетентності фахівців з антикризового управління.

Ефективна протидія кризовим явищам на місцевому рівні потребує налагодження системи стратегічного планування та прогнозування, орієнтованої на завчасне передбачення викликів та загроз життєдіяльності територіальних громад, розробку превентивних заходів щодо зниження ризиків та мінімізації потенційних збитків. Підготовка планів попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, програм забезпечення техногенної та природної безпеки на основі всебічного аналізу небезпечних чинників дозволяє суттєво зменшити вразливість громади, скоротити час реагування на кризові події.

Втім, як показує практика, переважна більшість органів місцевого самоврядування в Україні діє у так званому «режимі гасіння пожеж», реагуючи на вже існуючі проблеми замість завчасного попередження та планування.

Доволі типовою є ситуація, коли плани цивільного захисту або програми безпеки територій розробляються «для галочки», без урахування місцевої специфіки та залучення широкого кола стейкхолдерів. Такі документи мають формальний характер і фактично не впливають на реальні управлінські рішення та розподіл ресурсів.

Відсутність стратегічного підходу до управління ризиками надзвичайних ситуацій має низку причин. По-перше, значна частина керівників та посадових осіб місцевого самоврядування не має достатнього рівня професійної підготовки та досвіду застосування технологій стратегічного планування. Звиклі до ситуативного «ручного» управління, вони просто не бачать потреби у довгостроковому цілепокладанні, залишаючись заручниками «тунельного» бачення поточних проблем, замість проактивного передбачення загроз. До того ж, розробка якісних прогнозно-планових документів потребує специфічних аналітичних навичок, володіння методиками оцінки ризиків та моделювання сценаріїв, яких бракує більшості муніципальних управлінців.

По-друге, різноманітним структурним підрозділам органів місцевого самоврядування, які опікуються питаннями безпеки (відділам надзвичайних ситуацій, охорони здоров'я, екології, інфраструктури тощо), бракує належної координації та узгодженості дій. Ці підрозділи зазвичай планують свою діяльність відокремлено, без урахування взаємних впливів та синергій. Як наслідок, прогнози та плани розробляються фрагментарно, виключно під профільні загрози, без комплексного врахування ланцюгових ефектів та потенційних каскадних криз. Подекуди різні структурні підрозділи продукують суперечливі оцінки ризиків, борються за обмежені ресурси, не координують превентивні заходи між собою.

По-третє, стратегічне планування антикризових заходів нерідко здійснюється кулуарно, силами вузького кола посадовців без залучення зовнішніх стейкхолдерів – підприємців, громадських активістів, науковців. Така закритість не дозволяє врахувати реальні потреби різних соціальних груп, використати потенціал бізнесу та громадянського суспільства для мінімізації

ризиків. Адже підприємства, розташовані на території громади, володіють безцінною інформацією про вразливі точки виробничої інфраструктури, залежність від комунальних мереж. Громадські організації можуть надати унікальні дані щодо латентних соціальних ризиків, ставлення різних категорій населення до небезпек. Відсутність каналів та процедур їх залучення до планування антикризових заходів робить стратегічні документи біднішими на важливі нюанси та інсайти.

Серйозною перешкодою для впровадження елементів стратегічного планування в муніципальному антикризовому управлінні є відсутність надійної інформаційно-аналітичної бази, сучасних технологій моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій. В більшості громад досі функціонують застарілі локальні системи оповіщення, пости радіаційного та хімічного контролю, не здатні оперативно відслідковувати динамічну зміну ризиків. Бракує сучасних геоінформаційних систем та програмних комплексів, які дозволяли б моделювати розвиток кризових сценаріїв, визначати зони ураження тощо. Слабко залучається потенціал нових джерел інформації – соціальних мереж, відкритих даних, краудсорсингових платформ. Відтак розробка планів та програм базується переважно на суб'єктивних експертних судженнях або ж даних про минулі події, ігноруючи потенційні емерджентні загрози, що можуть виникнути в майбутньому.

Недосконалою залишається також нормативно-методична база стратегічного планування на місцевому рівні. Законодавство лише у загальних рисах визначає зміст та процедури розробки місцевих планів з питань цивільного захисту, залишаючи деталі на розсуд самих громад. Методичні рекомендації центральних органів виконавчої влади носять рамковий характер і не враховують територіальну специфіку. Бракує уніфікованих протоколів та алгоритмів проведення стратегічного аналізу, оцінки ризиків, контролю виконання запланованих заходів. Типовою є практика механічного копіювання планів реагування на надзвичайні ситуації з року в рік без урахування змін безпекового середовища.

Посиленню стратегічного виміру в системі муніципального антикризового менеджменту може сприяти впровадження проектно-орієнтованого підходу до розробки та реалізації превентивних заходів. Кожна місцева програма забезпечення безпеки територій має розглядатися як портфель взаємопов'язаних проектів, націлених на зниження пріоритетних ризиків. Поділ програми на проекти дозволить забезпечити гнучкість управління, краще узгодження цілей з ресурсами, персоніфікацію відповідальності виконавців та підзвітність стейкхолдерам. Організація роботи над кожним проектом вимагатиме застосування повного циклу проектного менеджменту – від ініціювання та планування до контролю якості результатів.

Окремої уваги потребує налагодження дієвих процедур моніторингу та оцінювання реалізації стратегічних та програмних документів у сфері безпеки, визначення конкретних індикаторів досягнення поставлених цілей. Адже без зворотного зв'язку про проміжні результати та ефективність використання ресурсів неможливо гнучко реагувати на зміну обставин, вживати необхідні коригувальні заходи. Принципово важливо забезпечити прозорість критеріїв оцінювання, публічність звітності про досягнутий прогрес, запровадити елементи громадського контролю за реалізацією планів та програм.

Слід максимально широко залучати громадськість та незалежних експертів до розробки прогнозних документів, організовуючи фокус-групи, панельні дискусії за участю бізнесу, волонтерів, ЗМІ. Інституціоналізація діалогу влади та суспільства з питань безпекового розвитку громад потребує створення спеціалізованих консультативно-дорадчих органів (наприклад, громадських рад з питань безпеки, комітетів кризового планування тощо), які виконували б роль майданчиків публічної експертизи та узгодження позицій. Спільне стратегування розвиватиме культуру відкритості та партнерства між владою і громадою [85].

В цілому, запровадження стратегічного планування як обов'язкової управлінської функції в муніципальному антикризовому менеджменті потребує зусиль як з боку державної влади, так і самих органів місцевого самоврядування.

На загальнодержавному рівні мають бути сформовані необхідні інституційні передумови – внесені зміни до законодавства щодо цивільного захисту, розроблені методичні рекомендації та типові форми документів, передбачені цільові ресурси для підтримки громад. Органи місцевого самоврядування мають подолати інертність мислення та фрагментарність підходів, сприйнявши стратегічне планування не як бюрократичний ритуал, а як дієвий інструмент мінімізації небезпек та забезпечення сталого розвитку територій.

Ключовим фактором результативності антикризового управління на місцевому рівні є злагоджена комунікація та координація дій між різними суб'єктами та стейкхолдерами безпекової сфери. Адже кризові ситуації носять комплексний характер і зачіпають різні аспекти життєдіяльності територіальних громад – від інфраструктури життєзабезпечення до соціально-психологічного клімату. Відповідно протидія надзвичайним подіям вимагає синхронізації зусиль цілої низки інституцій – органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів ДСНС, поліції, закладів охорони здоров'я, комунальних служб, приватних підприємств, громадських організацій та волонтерських об'єднань. Без ефективного обміну інформацією, чіткого розподілу завдань та повноважень, узгодженості дій всіх залучених суб'єктів неможливо швидко локалізувати поширення кризових явищ та мінімізувати їх негативні наслідки для громади.

Втім, у багатьох територіальних громадах України існують системні проблеми налагодження комунікації та організації взаємодії між ключовими акторами антикризового управління. Ці проблеми проявляються як на етапі планування заходів цивільного захисту, так і безпосередньо під час реагування на надзвичайні ситуації. Зокрема, процес розробки місцевих програм, планів дій та регламентів з питань безпеки часто відбувається кулуарно, зусиллями профільних підрозділів органів місцевого самоврядування без широкого залучення інших дотичних служб. Як наслідок, ці документи виявляються неузгодженими, не враховують специфіки діяльності та можливостей реагування окремих суб'єктів. Так, плани евакуації населення подекуди не синхронізовані з

графіками руху громадського транспорту, маршрутами проїзду спецтехніки. Алгоритми дій комунальних аварійних служб не корелюються з діями пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС. Стандартні операційні процедури взаємодії з волонтерськими формуваннями та громадськими організаціями часто просто відсутні [86].

Слабка організаційна та регламентна база породжує проблеми координації безпосередньо в умовах розгортання кризових явищ. Різні служби діють автономно, дублюючи окремі функції та залишаючи поза увагою деякі критичні завдання. Обмін оперативною інформацією між органами влади та аварійно-рятувальними підрозділами відбувається із запізненням або в неповному обсязі. Бракує чіткого розподілу повноважень між керівниками різного рівня, визначення порядку субординації та підпорядкування при виконанні невідкладних робіт. В результаті різко зростають координаційні витрати, підвищуються ризики організаційних збоїв, втрачається дорогоцінний час. Особливо помітними ці проблеми стають при ліквідації наслідків масштабних надзвичайних ситуацій, які зачіпають територію одразу кількох громад і потребують мобілізації ресурсів з районного чи обласного рівня.

Комунікації місцевої влади з населенням та бізнесом в кризових умовах мають будуватися на засадах мультиканальності та адресності. Офіційні повідомлення про загрози та порядок дій в екстремальних ситуаціях повинні доводитись до всіх категорій громадян з урахуванням специфіки цільових аудиторій – вікових, професійних, мовних груп. Для цього слід задіяти найрізноманітніші канали та форми комунікації – від традиційних ЗМІ до соціальних мереж, месенджерів і мобільних застосунків. Принциповим при цьому є налагодження інструментів зворотного зв'язку, аби мати актуальну інформацію про проблемні точки та реальні потреби громадян в кризових умовах.

На інституційному рівні має бути запроваджено практику щорічного звітування керівників органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами про стан виконання місцевих програм техногенної та природної

безпеки, цільове використання ресурсів на здійснення заходів у сфері цивільного захисту. Оприлюднення змістовної та фінансової інформації дозволить підвищити прозорість та підзвітність муніципалітетів, стимулюватиме громадський інтерес до проблем безпеки життєдіяльності. Механізм консультацій з громадськістю має стати обов'язковою складовою розробки місцевих антикризових стратегій та планів дій.

Невід'ємною складовою комунікаційної політики має бути також безперервне навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях через систему інформаційно-просвітницьких кампаній та практичних тренувань. Формування культури безпеки життєдіяльності, обізнаності громадян щодо потенційних загроз та алгоритмів правильного реагування на них дозволить мінімізувати панічні настрої, підвищити загальну стресостійкість та резильєнтність громади.

Загалом, ефективні кризові комунікації мають розглядатись не просто як технічна функція органів місцевого самоврядування, а як інтегральна частина філософії публічного управління на засадах відкритості, партисипативності та суспільної довіри. Лише комплексне переосмислення усталених бюрократичних моделей «інформування» та «PR-супроводу» в бік сервісної моделі, орієнтованої на реальні потреби та очікування людей в умовах екстремальних подій, здатне перетворити комунікацію з формальності на дієвий інструмент антикризового менеджменту. Своєю чергою, повноцінна, змістовна взаємодія в трикутнику «влада-громада-бізнес» сприятиме зміцненню соціальної згуртованості та відповідальності, без яких неможливо ефективно протистояти викликам сьогодення.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В МІСЦЕВИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

#### **3.1 Впровадження інноваційних підходів до антикризового управління**

Важливою передумовою успішної протидії кризовим явищам у територіальних громадах є наявність чітко визначених стратегічних орієнтирів та програмних документів, які окреслюють цілі, завдання та механізми антикризового управління в середньо- та довгостроковій перспективі. Розробка таких документів дозволяє сформулювати цілісне бачення пріоритетів та напрямів діяльності в умовах потенційних загроз, мобілізувати обмежені ресурси на найбільш важливих ділянках, забезпечити наступність та системність антикризових зусиль.

Ключовим інструментом стратегічного планування в цій сфері мають стати муніципальні стратегії антикризового управління – документи, які визначають довгострокові цілі та пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування щодо підвищення стійкості та адаптивності територіальних громад до можливих надзвичайних ситуацій природного, техногенного, соціального характеру. На відміну від традиційних програм цивільного захисту, які здебільшого фокусуються на питаннях оперативного реагування та ліквідації наслідків уже існуючих загроз, антикризові стратегії зорієнтовані на проактивне формування превентивних механізмів запобігання кризовим ситуаціям.

Розробка муніципальних антикризових стратегій має бути максимально інклюзивним та партисипативним процесом, який передбачає широке залучення місцевих стейкхолдерів – територіальних підрозділів ДСНС, муніципальних служб, підприємств критичної інфраструктури, наукових установ, громадських організацій, представників вразливих груп населення тощо. Це дозволить

забезпечити врахування потреб та очікувань різних суспільних груп, використати їх потенціал та ресурси для вирішення спільних проблем безпеки території [86].

Невід'ємним елементом розробки антикризових стратегій має стати ретельний аналіз безпекового контексту – ідентифікація, оцінка та прогнозування ймовірних надзвичайних ситуацій з урахуванням специфічних природно-географічних, техногенних, інфраструктурних, демографічних, економічних особливостей конкретної громади. Такий аналіз має спиратися на широкий спектр інформаційних джерел – від офіційної статистики щодо минулих подій до результатів моделювання нетипових кризових сценаріїв, які раніше не відбувалися, але потенційно можливі в майбутньому внаслідок зміни клімату чи накопичення техногенних ризиків. При цьому важливо розглядати потенційні загрози не ізольовано, а у їх взаємозв'язку та можливій синергії впливів на безпеку громади [87].

На основі результатів аналізу безпекового середовища та широких консультацій зі стейкхолдерами має формуватися власне стратегічне бачення, тобто бажаний стан безпеки та стійкості громади в довгостроковій перспективі. Це бачення слугує своєрідним дороговказом для визначення стратегічних та операційних цілей, досягнення яких наблизить місцеву спільноту до омріяних горизонтів безпечного та сталого розвитку. Вкрай важливо, щоб цілі були конкретними, вимірюваними, досяжними та узгодженими між собою. Водночас вони повинні охоплювати різні виміри безпеки громади – від інфраструктурного та техніко-технологічного до інституційного та ціннісно-культурного. Зокрема, стратегічні цілі можуть стосуватися зниження вразливості критичної інфраструктури, нарощування матеріальних та фінансових резервів для надзвичайних ситуацій, розвитку потенціалу аварійно-рятувальних служб, удосконалення систем раннього попередження та оповіщення населення, підвищення обізнаності та готовності мешканців до адекватних дій в екстремальних умовах, налагодження механізмів координації антикризових зусиль основних суб'єктів безпеки тощо [88].

Після визначення стратегічних цілей доцільно перейти до розробки конкретних механізмів та планів дій щодо їх досягнення. На цьому етапі узагальнені пріоритети та напрями антикризової політики мають бути деталізовані та операціоналізовані в системі взаємопов'язаних програмних документів – галузевих програм, проєктів, планів заходів з чітко визначеними виконавцями, строками, ресурсами, очікуваними результатами. З метою підвищення реалістичності планів, вони можуть розроблятися в кількох альтернативних варіантах з урахуванням різних сценаріїв розвитку ситуації – від найбільш сприятливого до найгіршого. Водночас, програмні документи повинні містити достатню гнучкість та адаптивність, щоб забезпечити швидке реагування на зміни безпекового контексту.

Невід'ємною складовою розробки антикризових стратегій та програм має стати також визначення необхідного ресурсного забезпечення. Зокрема, важливо чітко ідентифікувати джерела та механізми фінансування запланованих заходів – як за рахунок коштів місцевого бюджету, так і шляхом залучення ресурсів державного бюджету, приватного сектору, міжнародної технічної допомоги. Не менш важливо забезпечити наявність відповідних організаційних, кадрових, інформаційно-комунікаційних ресурсів, необхідних для імплементації окреслених завдань [89].

Розробка стратегічних та програмних документів має супроводжуватися визначенням чітких індикаторів та механізмів моніторингу й оцінювання прогресу в їх реалізації. Ці механізми покликані забезпечити відстеження динаміки досягнення поставлених цілей та завдань, виявлення відхилень від запланованої траєкторії імплементації, оперативне коригування політики відповідно до зміни зовнішніх та внутрішніх умов. Суб'єктами моніторингу можуть виступати як профільні підрозділи органів місцевого самоврядування, так і незалежні експертні інституції, громадські організації. Процедури оцінювання доцільно синхронізувати з процесами підготовки місцевих бюджетів задля забезпечення цільового спрямування обмежених фінансових ресурсів на пріоритетні напрями антикризового управління.

Важливо підкреслити, що результативність стратегій та програм антикризового управління значною мірою залежить від рівня організаційної спроможності та управлінської культури муніципалітетів. Відтак, паралельно з розробкою програмних документів доцільно вживати заходів з підвищення інституційної готовності органів місцевого самоврядування до роботи в кризових умовах. Це передбачає модернізацію організаційних структур та бізнес-процесів, впровадження інноваційних управлінських та інформаційних технологій, розвиток компетентностей персоналу, формування культури безперервного вдосконалення та організаційного навчання. Лише за таких умов стратегії та програми антикризового управління зможуть перетворитися з формальних документів на реальні інструменти забезпечення безпеки та сталого розвитку територіальних громад.

В сучасних умовах ефективним методом інноваційного антикризового управління в органах місцевого самоврядування стає проєктний підхід. Його сутність полягає у використанні тимчасових організаційних структур та мобілізації ресурсів задля досягнення чітко визначених цілей у визначені терміни в межах встановленого бюджету. На відміну від традиційного функціонального підходу, який передбачає чіткий розподіл завдань між структурними підрозділами та посадовими особами, проєктний підхід зорієнтований на гнучку міжфункціональну взаємодію в межах команди проєкту, налаштованої на конкретний результат.

Застосування проєктного підходу для вирішення завдань протидії кризовим явищам має низку істотних переваг. По-перше, це дозволяє сфокусувати обмежені ресурси та зусилля органів місцевого самоврядування на найбільш пріоритетних напрямках антикризової діяльності. Адже впровадження масштабних муніципальних стратегій та програм часто буксує через брак фінансування, кваліфікованих кадрів, управлінських технологій. Натомість ретельно спланований антикризовий проєкт є своєрідним «точковим ударом», що концентрує необхідні ресурси в потрібному місці та в потрібний час задля досягнення чітко визначеного результату. По-друге, проєктний підхід є

важливим інструментом залучення до антикризового менеджменту широкого кола стейкхолдерів – громадських організацій, наукових установ, бізнесу, міжнародних донорів. Формат проекту створює необхідну інституційну та комунікаційну платформу для ефективного державно-приватного партнерства, обміну знаннями та ресурсами заради спільної мети [91].

По-третє, проектна методологія передбачає чітке визначення якісних та кількісних критеріїв успішності, процедур моніторингу досягнення запланованих результатів. Це вкрай важливо для забезпечення ефективності використання публічних ресурсів, демонстрації відчутних здобутків антикризової політики для громади. По-четверте, проектна діяльність є потужним інструментом інноваційного розвитку місцевих органів влади, оскільки створює певну «захищену територію» для апробації нових управлінських підходів, технологій, рішень. Успішно реалізовані антикризові проекти можуть у подальшому масштабуватися на інші сфери муніципального управління.

Проте повноцінне впровадження проектного підходу в практику антикризового менеджменту територіальних громад стикається з низкою викликів. По-перше, відчувається брак кваліфікованих проектних менеджерів, які володіють сучасними методологіями управління проектами та здатні ефективно працювати в кризових умовах. Традиційна система підготовки управлінських кадрів здебільшого не забезпечує формування необхідних компетентностей, орієнтуючись на функціональні підходи та жорсткі ієрархічні процедури. По-друге, перешкодою є забюрократизованість та інертність управлінських процесів в органах місцевого самоврядування. Проектна діяльність вимагає високого рівня управлінської автономії та гнучкості в прийнятті рішень, чого бракує в традиційних ієрархічних структурах. По-третє, успішне застосування проектного підходу неможливе без налагодження ефективної системи проектного фінансування та бюджетування. Чинна система місцевих фінансів зорієнтована передусім на поточне утримання бюджетних установ та соціальні виплати, а не на підтримку інноваційних проектів розвитку.

По-четверте, бракує усталеної культури проєктного управління та командної роботи, що передбачає високий рівень довіри, відкритості, лідерства, орієнтації на результат [92].

З огляду на це, першочерговими завданнями інституціоналізації проєктного підходу в муніципальному антикризовому менеджменті є:

1) створення в структурі виконавчих органів місцевих рад спеціалізованих підрозділів з управління проєктами, оснащених необхідними методичними, інформаційно-комунікаційними, фінансовими ресурсами. Ці підрозділи мають відповідати за формування «портфелю» антикризових проєктів, їх узгодження зі стратегічними цілями місцевого розвитку, підтримку та координацію проєктних команд, моніторинг та оцінювання результатів реалізації проєктів. За прикладом багатьох європейських країн доцільно заснувати муніципальні проєктні офіси, які б виконували роль багатофункціональних центрів проєктного менеджменту;

2) налагодження системи підготовки управлінців-професіоналів з питань проєктного менеджменту в сфері цивільного захисту та кризового управління. Зокрема, варто розглянути можливість запровадження відповідних освітніх програм та спеціалізацій у закладах вищої освіти, що здійснюють підготовку фахівців для органів місцевого самоврядування. Не менш важливо забезпечити підвищення кваліфікації та перепідготовку діючих управлінців з питань проєктного менеджменту через різні форми навчання – тренінги, семінари, стажування тощо. При цьому доцільно активно використовувати досвід та потенціал міжнародних проєктів технічної допомоги;

3) розвиток інституційних та фінансових інструментів підтримки антикризових проєктів. Доцільно розглянути можливість створення на місцевому рівні спеціалізованих фондів проєктної підтримки, діяльність яких була б спрямована на акумуляцію грантових ресурсів з різних джерел (місцевий бюджет, державний бюджет, кошти приватного сектору, міжнародних організацій) та їх спрямування на реалізацію пріоритетних антикризових ініціатив. Функціонування таких фондів має базуватися на чітких та прозорих

критеріях відбору проєктів, процедурах моніторингу їх імплементації [93]. Не менш важливо впровадити механізми інтеграції проєктних видатків у систему середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні;

4) активізація міжмуніципального співробітництва у форматі спільних антикризових проєктів. В умовах обмеженості фінансових та організаційних ресурсів окремих громад саме реалізація міжмуніципальних ініціатив дозволяє досягти «ефекту масштабу», оптимізувати витрати, залучити додаткові інвестиції та технології. Прикладом можуть слугувати проєкти зі створення міжмуніципальних аварійно-рятувальних формувань, спільних систем оповіщення та евакуації населення, регіональних ситуаційних центрів тощо. Для стимулювання таких проєктів важливо передбачити відповідні ресурси в рамках державних цільових програм та субвенцій [94];

5) розбудова національних та регіональних платформ обміну кращими проєктними практиками антикризового управління. Успішні приклади реалізації інноваційних проєктів в окремих громадах повинні набути широкого поширення задля їх мультиплікації на інших територіях. Цьому може сприяти запровадження національних конкурсів на кращі антикризові проєкти, проведення тематичних конференцій та форумів, створення відкритих баз даних проєктів за принципом «єдиного вікна», публікація методичних збірників та посібників. Не менш важливо розвивати національні професійні мережі фахівців з проєктного менеджменту у сфері цивільного захисту як майданчики для обміну знаннями та формування спільнот практиків [95].

Відтак, проєктний підхід є перспективним напрямом інноваційного розвитку муніципальних систем антикризового управління. Його впровадження здатне істотно підвищити адаптивність, ресурсну ефективність та результативність діяльності органів місцевого самоврядування в умовах незвичних викликів та загроз. Використання проєктних інструментів відкриває нові можливості для інтеграції зусиль територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства задля забезпечення стійкого та безпечного розвитку територій.

В умовах наростання турбулентності та невизначеності безпекового середовища, ускладнення характеру та урізноманітнення джерел потенційних загроз, органи місцевого самоврядування потребують якісно нових підходів до стратегічного передбачення та планування своєї діяльності. Традиційні методи екстраполяції минулих тенденцій та реагування на вже існуючі виклики виявляються недостатньо ефективними, оскільки не дають можливості своєчасно ідентифікувати приховані ризики та використовувати потенційні можливості, які містять кризи. Відтак, невід'ємною складовою інноваційного інструментарію муніципального антикризового управління мають стати методи форсайту (від англ. foresight – погляд у майбутнє, передбачення) та сценарного планування.

Форсайт являє собою систему методів експертної оцінки довгострокових перспектив інноваційного розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних вплинути на розвиток суспільства в середньо- та довгостроковій перспективі. На відміну від традиційного прогнозування, яке переважно спирається на кількісний аналіз існуючих трендів, форсайт передбачає активне залучення стейкхолдерів до передбачення та проектування майбутнього. Основними принципами форсайт-досліджень є: об'єктивність та неупередженість, доказовість та верифікованість, системність та цілісність, альтернативність, прозорість та публічність обговорень, широка комунікація та залучення зацікавлених сторін, орієнтація на практичне застосування результатів. Ключовою функцією форсайту є не пасивне прогнозування імовірних сценаріїв розвитку подій, а активне формування бажаного образу майбутнього, визначення стратегій та заходів, необхідних для його досягнення [96].

Інструментарій форсайту охоплює широкий спектр переважно якісних методів – експертні панелі, делфі-опитування, SWOT-аналіз, мозковий штурм, побудову сценаріїв, розробку дорожніх карт тощо. Вибір конкретних методів залежить від специфіки досліджуваної проблеми, наявних ресурсів, цільових груп та масштабу передбачення. Застосування цих методів дозволяє сформувати цілісне бачення довгострокових перспектив розвитку певної сфери чи території

з урахуванням можливих ризиків та потенційних можливостей.

Сценарне планування як органічна складова форсайту передбачає розробку кількох альтернативних, принципово відмінних варіантів розвитку майбутнього залежно від різних комбінацій ключових факторів впливу та «точок біфуркації». На відміну від звичайних прогнозів, сценарії не ставлять за мету передбачити найбільш імовірний перебіг подій. Натомість вони окреслюють діапазон потенційних траєкторій розвитку ситуації, враховуючи як внутрішні закономірності функціонування системи, так і вплив зовнішніх «джокерів» – малоімовірних, але потенційно дуже впливових подій. Кожен зі сценаріїв як модель майбутнього містить такі базові елементи: вихідну ситуацію (сьогодення); ключові рушійні сили, тренди та фактори невизначеності; опис можливих подій, траєкторій розвитку, точок розгалуження; кінцевий стан системи в певний момент майбутнього. На основі розроблених сценаріїв формуються відповідні стратегії, спрямовані на посилення позитивних та нівелювання негативних аспектів кожного варіанту розвитку подій [97].

Застосування методології форсайту та сценарного планування відкриває широкі можливості для підвищення ефективності антикризового управління в органах місцевого самоврядування. По-перше, залучення широкого кола експертів та стейкхолдерів до передбачення майбутніх викликів безпеці громади дозволяє ідентифікувати та верифікувати цілий спектр потенційних ризиків та загроз, які перебувають поза межами традиційного адміністративного мислення. Синтез суджень представників різних професійних спільнот (управлінців, науковців, бізнесменів, громадських активістів) створює ефект «різнодумства», мінімізуючи типові когнітивні упередження та «сліпі плями» окремих груп.

По-друге, форсайт-дослідження дозволяють не лише окреслити найбільш загрозливі сценарії розвитку кризових ситуацій, але й визначити так звані «слабкі сигнали» – неочевидні, периферійні тренди та явища, які за певного збігу обставин можуть мати дуже серйозні наслідки. Завчасне виявлення таких сигналів значно розширює часові горизонти антикризового реагування, дозволяє розробляти проактивні стратегії мінімізації ризиків ще до того, як вони стануть

очевидними для широкого загалу. Побудова альтернативних, контрастних сценаріїв майбутнього підвищує адаптивність та гнучкість планів дій в умовах високої невизначеності та турбулентності.

По-третє, форсайти створюють необхідну методологічну та організаційну основу для інтеграції прогностичної функції в загальну систему муніципального стратегічного управління. Ретельно підготовлені описи ймовірних та бажаних контурів майбутнього слугують відправною точкою для визначення довгострокових цілей розвитку громади, забезпечення необхідного балансу її сильних та слабких сторін, мінімізації внутрішніх вразливостей. Дорожні карти досягнення цільових станів безпеки, розроблені за підсумками форсайту, стають своєрідними навігаторами для прийняття поточних управлінських рішень в динамічному безпековому середовищі [98].

Попри очевидні переваги, поширення форсайт-досліджень в практиці муніципального антикризового управління в Україні відбувається доволі повільно. Бракує відповідних організаційних структур та процедур, методичного та кадрового забезпечення цього процесу. Як показує досвід окремих міст, що започаткували розробку прогнозів та сценаріїв розвитку у сфері цивільного захисту, серйозними проблемами є схильність місцевих управлінців до закритості та непублічності, недовіра до залучення зовнішніх експертів, слабка аналітична база, брак фінансування. В результаті форсайти здебільшого залишаються формальними вправами з обмеженим практичним впливом на реальні процеси управління [99].

З огляду на це, ключовими напрямками інституціоналізації практики форсайту та сценарного планування в антикризовому управлінні територіальних громад мають стати:

- нормативно-правове визначення статусу, порядку організації та методології муніципальних форсайтів як невід'ємної складової процесу стратегічного планування. Зокрема, доцільно внести відповідні зміни до законодавства про місцеве самоврядування, деталізувавши процедури та суб'єктів розробки прогнозів та сценаріїв;

- створення в структурі виконавчих органів місцевих рад спеціалізованих аналітичних підрозділів, відповідальних за організацію форсайт-досліджень. Ці підрозділи повинні тісно співпрацювати зі структурами, що опікуються питаннями стратегічного та просторового планування, управління ризиками;

- налагодження тісної співпраці муніципалітетів з експертними організаціями, think tanks, науковими установами задля постійного вдосконалення методології форсайту, організації навчання персоналу, залучення експертизи для розробки якісних прогнозів;

- формування постійно діючих експертних мереж та панелей з питань безпеки територіальних громад за участю представників органів влади, бізнесу, громадянського суспільства, ЗМІ як платформ публічного діалогу щодо викликів майбутнього;

- максимально широке оприлюднення результатів форсайт-досліджень, забезпечення вільного доступу до когнітивних карт ризиків, сценаріїв розвитку ситуації, стратегічних дорожніх карт. Можливим форматом такого оприлюднення можуть стати «візуалізовані історії майбутнього» (від англ. visualized future stories) – мультимедійні продукти, що поєднують графіку, текст, відео для опису альтернативних траєкторій розвитку громади.

Лише перетворення форсайтів на безперервний, інклюзивний процес стратегічної розмови влади та громади, інтегрований в систему управлінських рішень та дій, дозволить зміцнити інституційну спроможність органів місцевого самоврядування протистояти комплексним викликам сучасності [100].

Ефективне антикризове управління в сучасних умовах неможливе без активного використання новітніх цифрових технологій та інструментів. Діджиталізація як процес впровадження цифрових технологій в усі аспекти управлінської діяльності відкриває широкі можливості для трансформації традиційних підходів до попередження, реагування та подолання наслідків надзвичайних ситуацій в територіальних громадах. Цифрові інновації дозволяють оптимізувати процеси прийняття рішень, налагодити ефективний

обмін інформацією між основними стейкхолдерами, підвищити швидкість та адресність надання допомоги постраждалим, забезпечити краще розуміння та залучення громадськості до антикризових заходів.

Діджиталізація антикризового менеджменту охоплює широкий спектр технологічних рішень та продуктів. Зокрема, йдеться про впровадження інтегрованих систем кризового моніторингу та раннього попередження, які акумулюють дані з різних джерел (метеорологічні станції, сейсмоматчики, екологічні пости спостереження, камери відеоспостереження, соціальні медіа тощо) та в режимі реального часу здійснюють інтелектуальний аналіз для виявлення потенційних загроз. Такі системи використовують потужні алгоритми обробки великих даних, машинного навчання та елементи штучного інтелекту для побудови прогностичних моделей та сценаріїв розвитку ситуації. Оснащення диспетчерських служб муніципалітетів «інтелектуальними» аналітичними інструментами підвищує оперативність та обґрунтованість прийняття управлінських рішень в умовах високої невизначеності та дефіциту часу [101].

Цифрова трансформація стосується також безпосередньо процесів організації аварійно-рятувальних робіт та допомоги населенню. На заміну застарілим паперовим картам, схемам та інструкціям приходять динамічні геоінформаційні системи (ГІС), які дають змогу швидко визначати обсяги руйнувань, прораховувати оптимальні маршрути евакуації, моделювати зони ураження тощо. Застосування безпілотних літальних апаратів з інфрачервоними камерами значно полегшує розвідку важкодоступних районів і пошук постраждалих. Мобільні додатки з доповненою реальністю забезпечують рятувальників покроковими інструкціями та актуальною інформацією щодо потенційних небезпек. «Розумні» сенсори фізіологічного стану бійців дозволяють вчасно діагностувати перенапруження та попереджувати травматизм [102].

В розпорядженні органів місцевого самоврядування з'являються принципово нові канали комунікації та взаємодії з громадськістю у кризових ситуаціях. Офіційні сторінки муніципалітетів у соціальних мережах та

месенджерах перетворюються на інтерактивні майданчики оперативного інформування населення про потенційні загрози, роз'яснення порядку дій у разі надзвичайної ситуації, спростування фейків та панічних чуток. Чат-боти забезпечують цілодобову підтримку громадян з питань отримання екстреної допомоги, оформлення компенсацій за втрачене майно чи звернення до відповідних служб. Краудсорсингові платформи дають змогу оперативно залучати волонтерів та збирати благодійні внески на підтримку постраждалих. Аналіз великих даних з соціальних медіа (відгуків, коментарів, фото- та відеоматеріалів) відкриває нові можливості для розуміння реальної ситуації на місцях, виявлення основних проблем та потреб населення [103].

Значний потенціал мають цифрові інструменти імітаційного моделювання кризових ситуацій та навчання діям в екстремальних умовах. Зокрема, використання технологій віртуальної та доповненої реальності дозволяє створювати реалістичні симуляції техногенних аварій, природних катаклізмів, терористичних атак тощо. Занурення у віртуальний сценарій дає можливість відпрацювати навички ситуаційної обізнаності, стресостійкості, командної взаємодії як професійним рятувальникам, так і пересічним громадянам. Значно розширюється арсенал методів інформування та навчання населення правилам безпечної поведінки – від ігрових мобільних додатків до імерсивних онлайн-курсів. Діджитал-інструменти дозволяють охопити ширшу аудиторію, диверсифікувати контент під потреби конкретних цільових груп, налагодити зворотний зв'язок та моніторинг навчальних результатів [104].

Попри очевидні переваги, впровадження цифрових інновацій в муніципальне антикризове управління стикається з низкою викликів та обмежень. По-перше, бракує уніфікованих стандартів та протоколів цифровізації у сфері цивільного захисту. Різні відомства та служби використовують власні, часто несумісні між собою інформаційні системи та бази даних, що ускладнює їх інтеграцію в єдину мережу антикризового реагування. По-друге, масштабна цифрова трансформація потребує значних фінансових інвестицій у розвиток технологічної інфраструктури, що непросто для місцевих бюджетів. До того ж,

швидке застарівання техніки та програмного забезпечення зумовлює потребу постійного оновлення та модернізації цифрових систем. По-третє, впровадження передових діджитал-інструментів гальмується через брак кваліфікованих ІТ-фахівців у сфері публічного управління та низький рівень цифрової компетентності управлінців. По-четверте, зберігаються ризики кібербезпеки, пов'язані з можливими хакерськими атаками на вразливі елементи інфраструктури, витокami персональних даних, дезінформаційними впливами у соціальних медіа [105].

З огляду на це, пріоритетними напрямками системної цифрової трансформації муніципального антикризового управління мають стати:

- розробка на національному рівні уніфікованих вимог та архітектурних рішень щодо побудови цифрової інфраструктури управління ризиками та цивільного захисту, впровадження єдиних класифікаторів, довідників та протоколів обміну даними між різними інформаційними системами;

- забезпечення інтероперабельності та сумісності муніципальних цифрових платформ управління кризовими ситуаціями з метою оперативного обміну інформацією між регіонами та громадами, мобілізації ресурсів у разі потреби;

- закупівля сучасного технологічного обладнання та програмного забезпечення для оснащення ситуаційних центрів, диспетчерських та аварійно-рятувальних служб, максимальне використання «хмарних» сервісів для оптимізації витрат на утримання фізичної ІТ-інфраструктури;

- адаптація кращих світових практик цифрового антикризового управління до українських реалій, реалізація пілотних проєктів на рівні окремих громад з подальшим масштабуванням на всю країну;

- налагодження сталого державно-приватного та міжмуніципального партнерства задля спільного фінансування цифрової трансформації у сфері безпеки, реалізації масштабних інноваційних проєктів;

- запровадження обов'язкових вимог щодо цифрової компетентності

для фахівців з цивільного захисту та безпеки, організація їх регулярного навчання та сертифікації, впровадження відповідних освітніх програм у профільних закладах вищої освіти;

- підвищення якості муніципальних цифрових сервісів для населення, зокрема створення інтерактивних карт зон ризику, мобільних застосунків для оповіщення та інформування про загрози, навчальних онлайн-платформ з питань культури безпеки;

- вдосконалення кібербезпеки об'єктів критичної інфраструктури, впровадження багаторівневих систем захисту інформації в органах місцевого самоврядування, проведення регулярних навчань з відпрацювання дій на випадок кібератак.

Лише системний підхід до цифрової трансформації, який поєднуватиме інвестиції в технології зі зміною управлінських процесів, розвитком компетенцій персоналу та залученням громадськості, дозволить повною мірою розкрити потенціал диджиталізації для зміцнення муніципальних систем антикризового менеджменту. Перехід від аналогових до цифрових інструментів управління кризами – це не просто технологічне переоснащення, а й докорінна зміна управлінської культури та способів взаємодії влади, громадянського суспільства, експертних кіл та широкої громадськості. Саме цифрові інновації здатні перетворити антикризове управління з бюрократичної процедури реагування на надзвичайні події на інтелектуальний та творчий процес співтворення безпечного майбутнього, в якому провідна роль належатиме децентралізованим мережевим екосистемам стійкості.

### **3.2 Розвиток кадрового потенціалу для забезпечення ефективного антикризового управління**

Ключовою передумовою ефективного розвитку кадрового потенціалу для

забезпечення антикризового управління в місцевих органах влади є чітке визначення профілів професійних компетентностей працівників, які відповідають за розробку та реалізацію антикризових заходів. Адже без розуміння того, якими знаннями, уміннями, навичками та особистісними характеристиками має володіти ідеальний антикризовий менеджер, неможливо сформулювати адекватні вимоги до підбору, розстановки та розвитку управлінських кадрів.

В сучасній практиці управління людськими ресурсами компетентність розглядається як динамічна комбінація знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну діяльність. Фактично, компетентнісний підхід зміщує акценти з оцінки формальної кваліфікації (наявності диплому чи наукового ступеню) на аналіз реальної здатності працівника ефективно виконувати посадові обов'язки в конкретній ситуації. Профілі компетентностей є своєрідними дороговказами, які окреслюють пріоритетні напрями професійного розвитку фахівців, орієнтують систему добору та навчання персоналу на потреби робочого місця [111].

Аналіз зарубіжного досвіду та наукових публікацій дозволяє виокремити низку базових компетентностей, якими мають володіти фахівці, залучені до розробки та реалізації антикризових заходів у територіальних громадах. Серед них доцільно відзначити:

1. Аналітичне та критичне мислення – здатність до цілісного та структурованого аналізу кризових явищ, встановлення причинно-наслідкових зв'язків, прогнозування можливих сценаріїв розвитку подій. Управлінець має вміти працювати з великими масивами інформації, систематизувати розрізнені дані, формувати альтернативні варіанти рішень [112].

2. Стратегічне планування та управління змінами – здатність мислити на перспективу, формувати бачення бажаного майбутнього, розробляти та впроваджувати дієві стратегії трансформації. Антикризовий менеджер має не

просто реагувати на поточні виклики, а працювати на випередження, ініціювати необхідні зміни, долати бюрократичні та психологічні бар'єри.

3. Лідерство та партнерська взаємодія – здатність згуртовувати та надихати людей, формувати ефективні команди, налагоджувати співпрацю між різними суб'єктами антикризового управління. Керівник має володіти навичками ведення переговорів, урегулювання конфліктів, досягнення консенсусу, публічної комунікації.

4. Прийняття рішень в умовах невизначеності – вміння оперативно аналізувати ситуацію, генерувати альтернативні варіанти дій, обирати оптимальні рішення за браком часу та інформації. Менеджер повинен адекватно оцінювати ризики та ресурсні обмеження, бути готовим до прийняття непопулярних рішень та відповідальності за їх наслідки [113].

5. Емоційний інтелект та стресостійкість – здатність розуміти власні емоції та емоції інших людей, контролювати стресові реакції, зберігати спокій та працездатність в екстремальних умовах. В кризових ситуаціях керівник стає своєрідним «громовідводом» суспільних емоцій, тож має демонструвати витримку, впевненість та оптимізм.

6. Гнучкість та адаптивність – вміння швидко пристосовуватись до мінливих умов, відмовлятись від неефективних підходів та практик, впроваджувати інноваційні методи роботи. В турбулентному середовищі антикризовий менеджер не може дозволити собі бути ригідним та консервативним, він має постійно вчитись та експериментувати [114].

7. Орієнтація на результат та відповідальність – здатність чітко формулювати цілі та КРІ, раціонально використовувати ресурси, доводити розпочаті справи до кінця. Управлінець повинен усвідомлювати масштаб покладеної на нього відповідальності за безпеку та добробут громади, діяти рішуче та ефективно.

8. Професійна етика та доброчесність – неухильне дотримання норм законності, політичної нейтральності, запобігання конфлікту інтересів, відкритість та підзвітність суспільству. В кризових умовах зростають корупційні

ризика та спокуси зловживання владою, тож антикризовий менеджер має бути взірцем етичної поведінки [115].

Безперечно, цей перелік компетентностей не є вичерпним і потребує подальшої деталізації з урахуванням специфіки завдань, які виконують фахівці з антикризового менеджменту на різних етапах розвитку надзвичайних ситуацій. Важливо комплексно підійти до розробки багаторівневих профілів компетентностей, які б ураховували як універсальні поведінкові характеристики, так і професійні знання та навички в конкретних предметних сферах – безпеці життєдіяльності, цивільному захисті, ризик-менеджменті, стратегічному плануванні, інформаційно-комунікативній діяльності тощо.

Для цього доцільно створити на національному рівні експертні робочі групи за участю провідних фахівців у галузі публічного управління, представників профільних наукових установ, досвідчених управлінців-практиків. Напрацьовані ними профілі компетентностей мають стати основою для розробки сучасних кваліфікаційних характеристик, посадових інструкцій та карток працівників служб цивільного захисту та безпеки в органах місцевого самоврядування. Надалі ці профілі повинні регулярно переглядатись та актуалізуватись з урахуванням динаміки безпекового середовища, технологічних інновацій, найкращих світових практик.

Визначені профілі компетентностей мають бути покладені в основу цілісної системи управління людськими ресурсами в сфері муніципального антикризового менеджменту. Вони повинні слугувати орієнтиром для підбору та розстановки кадрів, розробки програм навчання та підвищення кваліфікації, запровадження інструментів оцінювання та стимулювання персоналу.

Забезпечення органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями з антикризового управління неможливе без формування якісної системи їх професійного розвитку. Адже в сучасних умовах швидкого «старіння» знань та компетентностей, управлінці повинні перебувати в стані постійного навчання, опановуючи нові методи та технології роботи. Особливо гостро це стосується сфери муніципального кризового менеджменту, де

традиційні освітні програми часто відстають від динаміки реальних викликів і загроз.

Розробка ефективних програм підвищення кваліфікації та навчання антикризовому управлінню має спиратись на низку базових принципів. По-перше, зміст навчальних програм повинен відповідати визначеним профілям професійних компетентностей та індивідуальним потребам конкретних фахівців чи груп. Замість подачі абстрактних теоретичних знань, основний акцент має робитися на формуванні практичних навичок діяльності, максимально наближених до реальних робочих ситуацій та кризових сценаріїв. По-друге, ключовим елементом навчання має бути відпрацювання спроможності ухвалювати рішення та діяти в умовах невизначеності, дефіциту часу та ресурсів. Тому в програмах підготовки доцільно широко використовувати інтерактивні методи – ділові ігри, симулятори, тренінги, що дають змогу «прожити» різноманітні кризові ситуації та відпрацювати моделі індивідуальної та колективної поведінки [116].

По-третє, навчальні програми повинні не просто надавати інструментальні знання та вміння, але й сприяти розвитку ціннісних установок, необхідних для ефективного антикризового управління – відповідальності, доброчесності, співпереживання, готовності до самопожертви тощо. Для цього в процес підготовки мають інтегруватися такі форми, як рефлексивні семінари, панельні дискусії, майстер-класи визнаних лідерів. По-четверте, програми професійного розвитку повинні бути практико-орієнтованими, базуватися на реальних кейсах та історіях успіху (невдач) антикризового управління в Україні та світі. Вкрай важливо не просто знайомити управлінців з кращими практиками, але й навчати їх критично аналізувати цей досвід, виявляти приховані «пастки», адаптувати під контекст власної діяльності [117].

Нарешті, програми підвищення кваліфікації повинні мати системний та неперервний характер, забезпечувати поступове ускладнення навчальних завдань та розширення професійних компетентностей на різних етапах кар'єрного розвитку управлінців. Навчання не може обмежуватись разовими

курсами чи семінарами – воно має перетворитись на перманентний процес оновлення знань та саморозвитку, інтегрований в щоденну управлінську практику.

Особлива увага в програмах підготовки антикризових менеджерів має приділятися відпрацюванню навичок роботи з новітніми технологічними інструментами. Йдеться, зокрема, про використання можливостей штучного інтелекту та машинного навчання для прогнозування кризових явищ, технологій доповненої реальності для моделювання розвитку надзвичайних ситуацій, «розумних» датчиків та мереж для моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури, соціальних медіа для налагодження комунікацій з громадськістю. Управлінці мають не лише опанувати навички користування цими системами, але й розвинути цифрову культуру мислення, орієнтовану на постійний пошук та впровадження інновацій [118].

Розробка сучасних програм підготовки антикризових менеджерів потребує об'єднання зусиль багатьох стейкхолдерів. З одного боку, важливу роль мають відігравати профільні заклади освіти, як-от Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України тощо. Доцільно суттєво переглянути їх освітні програми та навчальні плани, запровадивши спеціалізовані курси з муніципального антикризового менеджменту, орієнтовані не лише на державних службовців, але й на представників органів місцевого самоврядування.

Корисним також видається налагодження тісної співпраці цих закладів з регіональними центрами підвищення кваліфікації, які мають достатню навчальну та матеріально-технічну базу для організації виїзних тренінгів та семінарів безпосередньо «на місцях». Місцеві органи влади, зі свого боку, повинні стати не пасивними споживачами освітніх послуг, а повноцінними партнерами в розробці навчальних програм. Вони мають формулювати чіткий запит на знання та навички, необхідні управлінцям, надавати кейси та матеріали для ситуаційних вправ, забезпечувати зворотний зв'язок щодо якості підготовки [119].

Вкрай важливо долучити до розробки навчальних програм представників приватного сектору та громадянського суспільства. Бізнес-асоціації та великі компанії часто мають унікальний досвід організації антикризового менеджменту, використання передових управлінських технологій, якими вони можуть поділитися з муніципальними управлінцями. Громадські організації здатні збагатити зміст підготовки, акцентувавши увагу на питаннях залучення громадськості, волонтерської діяльності, надання допомоги вразливим верствам тощо. Цінним ресурсом для розвитку освітніх програм можуть стати міжнародні донорські проекти, які дають змогу вивчати та адаптувати кращий світовий досвід антикризового управління [120].

Загалом, лише забезпечення комплексності, практичної спрямованості та технологічної насиченості програм підвищення кваліфікації управлінців дозволить сформувати якісно новий кадровий потенціал муніципальної системи антикризового менеджменту. Випереджаюча підготовка фахівців, здатних ефективно діяти в умовах високої невизначеності та швидких змін, інтегрувати передові методи та технології в управлінську практику, має розглядатись як один з ключових пріоритетів публічної кадрової політики в галузі цивільної безпеки.

Успішність антикризового управління значною мірою залежить від ступеня вмотивованості персоналу органів місцевого самоврядування. В екстремальних умовах, що супроводжуються високими ризиками, емоційними та фізичними перевантаженнями, тиском з боку громадськості, працівники повинні демонструвати не лише професійну компетентність, але й максимальну віддачу, ініціативність, готовність до самопожертви. Без дієвих важелів матеріального та морального стимулювання забезпечити належний рівень мотивації вкрай складно.

Водночас традиційні підходи до побудови систем мотивації персоналу в публічному секторі виявляються малоефективними в кризових умовах. Вузькі можливості фінансового заохочення, зумовлені жорсткими бюджетними обмеженнями, не дозволяють суттєво диференціювати оплату праці залежно від результатів роботи. Часто застосовувані на державній службі механізми

преміювання та надбавок за інтенсивність праці або ж практично не використовуються через нестачу коштів, або ж розподіляються більш-менш рівномірно серед співробітників, не справляючи реального мотиваційного впливу. Система кар'єрного просування в органах влади залишається вкрай забюрократизованою і не завжди враховує професійні досягнення конкретного службовця. В жорстко ієрархічних структурах управлінці середньої та нижчої ланки практично позбавлені можливості впливати на власну кар'єрну траєкторію, що знижує їх мотивацію до ефективної роботи [121].

Брак дієвих мотиваційних інструментів призводить до того, що в умовах кризи персонал муніципалітетів здебільшого керується не проактивними, а захисними стратегіями поведінки. Фахівці прагнуть мінімізувати власні ризики, уникати прийняття нестандартних рішень, не виходити за межі посадових інструкцій та регламентів. Дефіцит мотивації проявляється у зниженні якості та оперативності виконання завдань, формалізмі, байдужості до потреб громадян. Особливо небезпечною така ситуація є для служб цивільного захисту та безпеки, співробітники яких мають демонструвати максимальну самовіддачу та жертвовність в екстремальних умовах.

З огляду на це, формування гнучких та адаптивних систем мотивації персоналу в органах місцевого самоврядування слід розглядати як невід'ємну складову забезпечення їх готовності до антикризового управління. Сучасна мотиваційна система має органічно інтегрувати підходи матеріального стимулювання та нематеріальні (моральні, психологічні, організаційні) важелі заохочення, враховувати мотиваційні профілі та потреби різних категорій співробітників.

В основі матеріальної мотивації має бути посилення зв'язку між рівнем заробітної плати та фактичними результатами роботи конкретного фахівця. Зокрема, доцільно розглянути можливість запровадження багаторівневої системи оплати праці, яка передбачатиме встановлення різних «порогових» значень посадових окладів для кожного рівня компетентності та відповідальності працівників. Приміром, керівники підрозділів чи управлінці,

які в умовах кризи беруть на себе додаткові завдання та ризики, можуть отримувати вищий посадовий оклад, ніж їх колеги того ж рангу, але з меншим ступенем залученості до антикризових заходів. Водночас, розмір надбавок та премій має безпосередньо прив'язуватись до ступеня досягнення встановлених ключових показників ефективності (KPI). При розробці KPI важливо забезпечити їх реалістичність, вимірюваність та орієнтацію на кінцевий результат. Показники мають стимулювати співробітників не лише якісно виконувати планові завдання, але й ініціювати інновації, креативні методи вирішення проблем [122].

Окрему увагу слід приділити побудові системи короткострокових та довгострокових бонусів для працівників, які беруть активну участь у здійсненні антикризових заходів. Короткострокові бонуси можуть охоплювати разові премії, цінні подарунки, оплату навчання чи стажування, компенсацію транспортних чи інших витрат, пов'язаних із роботою в кризових умовах. Довгострокові бонуси можуть включати фінансування оздоровлення працівників, поліпшення їх житлових умов, встановлення підвищених розмірів пенсійного забезпечення тощо. Механізми бонусування мають бути максимально прозорими, унеможлиблювати суб'єктивізм з боку керівництва при визначенні розміру та адресатів винагороди.

Не менше значення має вдосконалення нематеріальних форм мотивації, спрямованих на підвищення привабливості роботи в органах місцевого самоврядування, утвердження її престижності та соціальної значимості. Дієвим мотиваційним інструментом може стати публічне визнання здобутків співробітників, які продемонстрували виняткові зусилля та самовідданість в умовах кризи. Це може набувати різних форм – почесних відзнак та грамот, подяк від керівництва та місцевої влади, публікацій в ЗМІ, урочистих церемоній вшанування кращих працівників тощо. Принципово важливо, щоб відзначення не перетворювалось на формальність, а супроводжувалось наданням реальних переваг для подальшої кар'єри [123].

Розвиткові внутрішньої мотивації персоналу може сприяти формування

спеціальних «fast-track» програм для перспективних фахівців, які передбачатимуть їх пріоритетне висування на керівні посади, залучення до розробки стратегічних документів та рішень, надання можливостей для навчання та обміну досвідом. Орієнтація кар'єрної траєкторії на професійний та особистісний розвиток, набуття унікальних знань та навичок в екстремальних умовах може виступати потужним мотиваційним стимулом для молодих та амбітних службовців. Водночас, принципово важливо забезпечити максимальну об'єктивність та прозорість відбору учасників таких програм, уникаючи фаворитизму та суб'єктивізму.

Дієвим інструментом зміцнення командного духу та мотивації в кризових умовах може стати фасилітація горизонтального обміну знаннями та досвідом між структурними підрозділами. Адже почуття причетності до спільної справи, готовність прийти на допомогу колегам з інших департаментів, розуміння їх завдань та проблем суттєво підвищує загальний рівень згуртованості та лояльності персоналу. Органи місцевого самоврядування мають всіляко заохочувати створення міжфункціональних проектних команд, діяльність професійних спільнот практики, проведення спільних навчань та тренувань. На символічному рівні почуття організаційної єдності можуть підкріплюватись через «team-building» заходи, ротачію персоналу між підрозділами, роз'яснювальну роботу щодо цінностей та місії організації [124].

Важливим чинником мотивації в кризових умовах є також забезпечення фізичної та психологічної безпеки персоналу. Працівники муніципалітетів, залучені до антикризових заходів, мають бути забезпечені усіма необхідними засобами індивідуального захисту, екіпіруванням, транспортом. Для них мають бути передбачені регулярні медичні огляди, заходи із психологічного розвантаження, надання кваліфікованої психотерапевтичної допомоги. Необхідно провадити систематичну роз'яснювальну роботу щодо техніки безпеки, протоколів поведіння в екстремальних ситуаціях, мінімізації ризиків для здоров'я та життя. Відчуття «прикритої спини» та опіки з боку роботодавця спонукатиме співробітників до адекватного сприйняття небезпек та більшої

самовіддачі.

Нарешті, в кризових умовах вкрай важливо підтримувати постійний та відвертий діалог керівництва органів місцевого самоврядування з персоналом щодо перебігу кризи, ужитих заходів та потенційних загроз. Відсутність достовірної інформації породжує чутки та домисли, спричиняє дезорієнтацію та панічні настрої серед працівників. Навпаки, своєчасне інформування та залучення співробітників до обговорення управлінських рішень підвищує їх довіру до керівництва, мотивує до конструктивної активності. В діалозі з персоналом варто робити наголос не лише на масштабах викликів, але й на нових можливостях, які відкриває криза – можливостях професійного розвитку, самореалізації, кар'єрного просування для найбільш ініціативних та компетентних фахівців [125].

Таким чином, формування багатокomпонентної, гнучкої та адаптивної системи мотивації персоналу має розглядатись як невід'ємна складова загальної готовності органів місцевого самоврядування до антикризового управління. Така система має комплексно поєднувати інструменти матеріального та нематеріального заохочення, орієнтуватись на потреби та професійні устремління різних категорій співробітників, спонукати їх не лише до якісного виконання поточних завдань, але й до проактивної, інноваційної діяльності. Лише за умови підтримання високого рівня вмотивованості персоналу муніципалітети зможуть адекватно реагувати на кризові виклики та забезпечувати сталість функціонування життєво важливих сфер громади.

В умовах зростання частоти та масштабів кризових явищ, ускладнення їх структури та взаємозв'язків, потреба пошуку ефективних моделей антикризового управління актуалізує завдання налагодження обміну досвідом та кращими практиками між різними суб'єктами безпекової сфери. Адже саме вивчення вдалих та невдалих прикладів дій в схожих кризових ситуаціях дозволяє суттєво економити ресурси, мінімізувати ризики прийняття хибних рішень, запобігати повторенню типових помилок. Для органів місцевого самоврядування обмін знаннями набуває особливого значення, оскільки в

територіальних громадах здебільшого бракує власного досвіду системного антикризового менеджменту, а запозичення готових шаблонів та алгоритмів «ззовні» не завжди враховує місцеву специфіку.

Першочерговим завданням налагодження ефективного обміну досвідом між муніципалітетами є формування національної бази даних успішних практик протидії кризовим явищам та ліквідації їх наслідків. На сьогодні розпорошені між різними відомствами та службами відомості про реагування на конкретні надзвичайні події та ситуації здебільшого не систематизовані і не доступні для ознайомлення широкому загалу фахівців. Бракує єдиних стандартів опису кейсів, виокремлення критичних чинників успіху чи провалу, формулювання уроків на майбутнє. З огляду на це, під егідою ДСНС доцільно створити спеціалізований портал, який акумулював би структуровану та методично опрацьовану інформацію про здобутки та проблеми органів місцевої влади у сфері цивільного захисту та антикризового управління. Користувачами такої бази знань могли б бути не лише працівники муніципалітетів, але й фахівці з питань безпеки життєдіяльності, науковці, експерти громадських організацій, журналісти [126].

Принциповими вимогами при формуванні бази даних мають бути повнота відображення різних аспектів антикризових кейсів, мультидисциплінарний підхід до їх аналізу із залученням напрацьовань фахівців з публічного управління, економістів, юристів, психологів, соціологів. Користувачі мають отримувати не фрагментарні відомості, а комплексну реконструкцію перебігу конкретної надзвичайної події – від передумов її виникнення до довгострокових наслідків для життєдіяльності громади. Опис кожного кейсу має супроводжуватись ретельним SWOT-аналізом, що дозволяє виявити сильні та слабкі сторони дій органів влади на місцях, оцінити вплив сприятливих та загрозливих чинників зовнішнього середовища. Вкрай важливо також забезпечити можливість постійного оновлення та розширення баз даних на основі зворотного зв'язку з користувачами, які можуть доповнювати опубліковані матеріали власними коментарями, уточненнями, альтернативними оцінками.

Окрім опису реальних кейсів, портал обміну досвідом доцільно доповнити бібліотекою методичних матеріалів, що узагальнюють практичні аспекти організації антикризового управління в органах місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про методичні рекомендації щодо розробки місцевих антикризових програм та планів дій, проведення навчань та тренувань, застосування систем раннього попередження, організації кризових комунікацій тощо. Важливо, щоб ці напрацювання були максимально прикладними, містили конкретні поради та покрокові інструкції з урахуванням кращих практик українських та зарубіжних територіальних громад. Корисними для фахівців можуть бути також аналітичні звіти, наукові публікації, підбірки статистичних даних, дайджести ЗМІ з питань організації кризового менеджменту на місцевому рівні [127].

Портал обміну досвідом має перетворитись на дієву платформу професійної взаємодії практиків місцевого самоврядування з усіх регіонів України. Доцільно передбачити на ньому можливості для проведення онлайн-конференцій, вебінарів, майстер-класів з актуальних проблем безпеки громад. Учасники порталу повинні мати змогу комунікувати між собою у форматі дискусійних форумів, чатів, віртуальних круглих столів. Така система горизонтальних професійних контактів дозволить оперативно обмінюватись думками та досвідом, надавати методичні консультації та експертну підтримку колегам, зацікавленим у розв'язанні типових проблем.

Важливим напрямом інституціоналізації обміну антикризовими практиками має стати також створення національної та регіональних «мереж безпечних громад» за прикладом аналогічних асоціацій, що функціонують в багатьох країнах світу. Метою таких асоціацій є сприяння зміцненню організаційної та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, підвищення якості муніципальних послуг з безпеки життєдіяльності, впровадження передових управлінських підходів та технологій. Учасники мереж отримують доступ до кращих практик стратегічного планування розвитку сектору безпеки громади, методичних рекомендацій щодо

проведення оцінки ризиків, розробки муніципальних цільових програм, підвищення кваліфікації персоналу тощо. Членство в такій асоціації є своєрідним «знаком якості», що підтверджує системну роботу муніципалітетів з посилення захищеності та стійкості громад перед обличчям кризових викликів [128].

В межах мереж можна розгорнути цілу низку спільних ініціатив та проектів – від розробки міжмуніципальних антикризових планів до створення спільних ресурсних центрів та баз матеріально-технічного забезпечення на випадок надзвичайних ситуацій. «Мережевий» формат співпраці дозволяє громадам не просто епізодично обмінюватись інформацією, а вибудовувати довгострокові партнерські відносини, спільно залучати додаткові інвестиції, заощаджувати кошти завдяки ефекту масштабу. Водночас, дуже важливо, щоб асоціації громад не перетворювались на бюрократичні надбудови, а слугували реальним механізмом «колективного науковця» для посилення інституційної спроможності кожного з учасників. Обмін досвідом з питань антикризового управління має носити не епізодичний, а системний та сталий характер. Задля цього доцільно запровадити в щорічні плани роботи органів місцевого самоврядування спеціальні заходи, такі як виїзні семінари до громад-лідерів, участь у профільних виставках та форумах, проведення конкурсів кращих муніципальних практик за різними номінаціями. Такі заходи повинні фінансуватись з місцевих бюджетів та вважатись невід'ємною складовою підвищення кваліфікації персоналу. При цьому важливо забезпечувати ротацію учасників таких заходів, уникати формування «закритого клубу» посвячених та забезпечувати відкритість професійного діалогу для всіх зацікавлених осіб.

Корисною може бути практика закордонних відряджень та стажувань фахівців з питань цивільного захисту та антикризового управління в органах місцевої влади інших держав, які мають більш тривалий та успішний досвід протидії надзвичайним ситуаціям. В Україні подібні професійні обміни поки що відбуваються спорадично, переважно в рамках міжнародної технічної допомоги. Втім на часі перехід від поодиноких ознайомчих поїздок до створення повноцінної національної програми закордонних стажувань, яка б на конкурсних

засадах відбирала найбільш мотивованих управлінців та забезпечувала цільове фінансування їх навчання передовим методам кризового менеджменту за кордоном. При цьому вкрай важливо мінімізувати ризики «відпливу мізків», передбачивши механізми закріплення підготовлених фахівців на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування [129].

Розвиткові культури постійного професійного самовдосконалення та обміну досвідом може сприяти також запровадження дієвої системи сертифікації фахівців у галузі антикризового управління. В міжнародній практиці існують усталені підходи до визначення компетентностей, оцінювання рівня кваліфікації та видачі відповідних сертифікатів спеціалістам служб надзвичайного реагування, зокрема INSARAG (Міжнародна консультативна група з пошуково-рятувальних операцій). Запровадження подібної системи сертифікації в Україні дозволило б не лише уніфікувати вимоги до знань та навичок управлінців, але й створити додаткові стимули для активного залучення до професійних спільнот, обміну передовими практиками на національному та міжнародному рівнях. Адже підтвердження та продовження дії сертифікатів компетентності могли б відбуватись лише за умови документально підтвердженої участі фахівців у професійних заходах, програмах стажування та обмінів [130].

Таким чином, налагодження системи постійного обміну досвідом та кращими практиками між фахівцями муніципальних служб з надзвичайних ситуацій має розглядатись як невід'ємна складова цілісної загальнонаціональної політики нарощування кадрового потенціалу у сфері цивільної безпеки. Створення відповідної інфраструктури, передусім, єдиної бази даних антикризових кейсів та мережі «безпечних громад» дозволить оптимізувати витрати на пошук й апробацію оптимальних управлінських рішень, уніфікувати методичні підходи, мінімізувати ризики дублювання помилок в різних регіонах. Просування культури відкритого професійного діалогу та кооперації між практиками місцевого самоврядування слугуватиме важливою передумовою загального посилення інституційної спроможності громад протидіяти комплексним викликам та загрозам сучасності.

## ВИСНОВКИ

За результатами дослідження можна зробити такі узагальнені висновки:

1. Антикризове управління в місцевих органах влади є комплексною управлінською діяльністю, спрямованою на забезпечення стійкого функціонування територіальних громад в умовах високої турбулентності та невизначеності безпекового середовища. Воно охоплює прогнозування та попередження кризових явищ, мінімізацію їх негативних наслідків, забезпечення керованості процесів життєдіяльності громади під час надзвичайних ситуацій. Професіоналізація муніципального кризового менеджменту є необхідною умовою підвищення інституційної спроможності громад протистояти сучасним викликам та загрозам.

2. Законодавство України містить достатньо розгалужену систему правових норм, що регламентують повноваження органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та безпеки громад. Водночас, подальшого вдосконалення потребують питання оптимального розподілу функцій між рівнями публічної влади, деталізації механізмів міжмуніципальної співпраці, впровадження ризик-орієнтованих підходів, розширення правових можливостей для залучення ресурсів недержавного сектору до здійснення антикризових заходів. Модернізація нормативно-правової бази має відбуватись з урахуванням кращих міжнародних стандартів та практик.

3. Значний потенціал підвищення ефективності антикризового управління пов'язаний із застосуванням сучасних організаційно-управлінських інновацій. Йдеться, зокрема, про впровадження методик форсайту та сценарного планування, проєктно-орієнтованих підходів, процедур моніторингу та оцінювання ефективності. Використання цих інструментів дозволить перейти від ситуативного реагування на кризи до стратегічного управління ризиками, оптимізувати використання обмежених муніципальних ресурсів, підвищити адаптивність прийнятих рішень до динамічних змін безпекового контексту.

4. Розвиток кадрового потенціалу є ключовим чинником зміцнення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування у сфері антикризового управління. Розв'язання кадрової проблеми вимагає розробки багаторівневих профілів компетентностей для фахівців з муніципальної безпеки, модернізації системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації управлінців, впровадження сучасних HR-технологій, зокрема мотиваційного менеджменту. Окрема увага має бути приділена механізмам професійної атестації та сертифікації, прив'язці кар'єрного зростання до рівня фахової майстерності працівників.

5. Суттєвими перешкодами для становлення ефективних систем муніципального антикризового управління в Україні залишаються недостатність фінансових, матеріально-технічних, інформаційних ресурсів, що не дозволяє повноцінно реалізувати наявний правовий інструментарій. Для їх подолання необхідно активізувати зусилля з фіскальної децентралізації, запровадження додаткових джерел фінансування сфери цивільного захисту, інвестування в сучасну інфраструктуру безпеки громад, розбудови муніципальних ситуаційних центрів та геоінформаційних систем, налагодження міжмуніципальної співпраці з метою спільного використання наявних ресурсів.

6. Формування ефективної системи кризового менеджменту на місцевому рівні потребує налагодження якісно нових моделей комунікації та взаємодії органів влади з ключовими стейкхолдерами – аварійно-рятувальними службами, громадськими організаціями, підприємницьким сектором, населенням. Необхідне впровадження інноваційних форматів співпраці – спільних штабних навчань, ситуаційних центрів, консультативно-дорадчих рад, краудсорсингових платформ. Розвиток культури діалогу та партнерства у безпековій сфері дозволить ефективно мобілізувати суспільні ресурси, мінімізувати організаційні розриви, подолати бар'єри взаємної недовіри між суб'єктами антикризової діяльності.

7. Пріоритетним завданням органів публічної влади має стати цілеспрямований розвиток компетентностей жителів територіальних громад

щодо безпечної поведінки та самозахисту у кризових ситуаціях. Це вимагає активізації просвітницької роботи з питань цивільної безпеки через систему закладів освіти, культури, охорони здоров'я, ЗМІ; впровадження практики регулярних евакуаційних тренувань за місцем проживання та роботи громадян; розбудови муніципальних волонтерських мереж; стимулювання ініціатив зі створення локальних систем оповіщення та самодопомоги. Розвиток культури безпеки та стійкості на низовому рівні здатний суттєво розвантажити офіційні структури під час кризових подій.

8. Підвищення інституційної спроможності муніципальної влади у сфері антикризового менеджменту потребує системних та скоординованих зусиль центральних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, експертного середовища та громадянського суспільства. Необхідним є створення національної платформи обміну кращим досвідом та практиками, апробації управлінських інновацій, трансферу сучасних технологічних рішень у сфері прогнозування та протидії надзвичайним ситуаціям. Важливо забезпечити пріоритетне фінансування з державного бюджету інфраструктурних проектів з безпеки громад, поширювати моделі міжмуніципального партнерства, всіляко стимулювати волонтерську та благодійну діяльність, спрямовану на зміцнення стійкості територій перед обличчям криз.

## ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Бабінова О. О. Антикризовий менеджмент у державному управлінні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Управління». 2014. №. 1. С. 41-47.
2. Барановський О. І. Сутність і різновиди фінансових криз. *Фінанси України*. 2009. №5. С. 3-13.
3. Чернявський О. Д. Антикризове управління підприємством: Навч. посіб. К.: МАУП, 2006. 256 с.
4. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій. К.: КНТЕУ, 2004. 580 с.
5. Штангрет А.М., Копилюк О.І. Антикризове управління підприємством: Навч. посіб. К.: Знання, 2007. 335 с.
6. Crisis management in public administration / A. Kešetović, M. Toth. College of Applied Sciences in Safety. 2012. 161 p.
7. Kešetović Ž., Toth I. Problem područja kriznog menadžmenta. Velika Gorica. Veleučilište Velika Gorica. 2012. 325 s.
8. Бабінова О. О. Антикризовий менеджмент у сучасному державному управлінні. *Ефективність державного управління*. 2015. №. 44. С. 237-242.
9. Crisis Management in the Public Sector: Challenges and Opportunities / A.T. Kenet, V.C. Iordanescu. *Juridical Current*. 2020. Vol. 23(1). P. 61-72.
10. Lerbinger O. The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility. Lawrence Erlbaum Associates, 2012. 400 p.
11. Boin A., Hart P., Stern E., Sundelius B. The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure. Cambridge University Press, 2017. 220 p.
12. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред.

С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

13. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. : НАДУ, 2014. 448 с.

14. Сороківська О. А. Економічна безпека підприємств малого бізнесу в умовах конфліктних ситуацій: інноваційні механізми забезпечення: монографія. Тернопіль: ФОП Паляниця В. А., 2016. 382 с.

15. Ткачук А.Ф. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / Анатолій Ткачук, Ніна Наталенко. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 76 с.

16. Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. К. : НІСД, 2015. 474 с.

17. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський ; Ін-т держ. упр. у сфері цивіл. захисту. Київ : [б. в.], 2008. 148 с.

18. Lacey S. Crisis Management in Public Administration. *Encyclopedia of Crisis Management*. SAGE Publications, 2013. pp. 180-182.

19. Comfort L., Boin A. Disaster Response and Crisis Management: Emergent Conditions and Challenges. *Handbook of Crisis and Emergency Management*. Marcel Dekker, 2001. pp. 134-154.

20. Habermas J. Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy. John Wiley & Sons. 1997.

21. Kešetović Ž., Toth I. Crisis Management in Public Administration – Practice and Challenges. *In Megatrend Review*, 2012. Vol. 9, No. 2, 39-52.

22. Boin A., McConnell A., Hart P. Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning. Cambridge University Press. 2008.

23. Crisis Management in Public Administration: Concepts, Features and Prospects / I. Pysmennyi et al. *Advances in Economics, Business and Management*

*Research*. Atlantis Press, 2019. Vol. 95. P. 114-118.

24. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. К. : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.

25. Колесов О. С. Зарубіжний досвід державного управління у сфері протидії кризовим явищам. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 3. С. 201–208.

26. Antonova N., Valivach L. Crisis management in public administration. *Scientific Journal of Polonia University*. 2018. Vol. 27, № 2. P. 5-12.

27. Кучма Р. М. Комунікативні стратегії органів публічної влади в умовах криз та надзвичайних ситуацій. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. Вип. 2. С. 141-149.

28. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади державного антикризового управління в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. №. 9. С. 112–116.

29. Федорчак В. В. Інноваційні інструменти управління ризиками під час реалізації проектів у сфері публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 1. С. 56-62.

30. Романенко Є. О. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія. НАДУ, 2015. 252 с.

31. Вировий С. І. Використання інформаційних технологій в системі антикризового державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 14. С. 112-115.

32. Півоваров К. В. Інноваційні механізми антикризового публічного управління: світовий досвід та Україна. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35), Т. 2. С. 52-59.

33. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

34. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення:

24.11.2024).

35. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

36. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Geneva, 2015. 37 p. URL: [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf) (last accessed: 24.11.2024).

37. COM(2013) 216 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Strategy on adaptation to climate change. Brussels, 16.4.2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&from=EN> (last accessed: 24.11.2024).

38. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations. Strasbourg, 24.IV.1986. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a67c> (last accessed: 24.11.2024).

39. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). 25.03.1997. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html> (last accessed: 24.11.2024).

40. Loi n 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000804612/> (last accessed: 24.11.2024).

41. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

42. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

43. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2 (46). С. 156-162. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-2/doc/4/02.pdf> (дата звернення: 24.11.2024).

44. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Західної Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 4 (27). С. 441-447.

45. Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

46. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

47. Барило О.Г., Потеряйко С.П., Тищенко В.О. Організація роботи штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 22. С. 102-106. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/22\\_2017/23.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/22_2017/23.pdf) (дата звернення: 24.11.2024).

48. Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2013 № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

49. Костенко В.О. Модель організаційно-функціонального механізму державного антикризового управління на регіональному рівні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1. С. 117-122. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/3/03.pdf> (дата звернення: 24.11.2024).

50. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Geneva, 2015. 37 p. URL: [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf) (last accessed: 24.11.2024).

51. COM(2013) 216 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Strategy on adaptation to climate change. Brussels, 16.4.2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0216&from=EN> (last accessed: 24.11.2024).

52. European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations. Strasbourg, 24.IV.1986. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a67c> (last accessed: 24.11.2024).

53. Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). 25.03.1997. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html> (last accessed: 24.11.2024).

54. Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000804612> (last accessed: 24.11.2024).

55. Кулешов М. М. Сучасні проблеми законодавчого регулювання державного управління у сфері цивільного захисту України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2016. Вип. 1. С. 167-175. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU\\_2016\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_21) (дата звернення: 24.11.2024).

56. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: шляхи вдосконалення. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 3 (44). С. 57-65. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/7s-1516798201.pdf> (дата звернення:

24.11.2024).

57. Белікова К., Потеряйко С., Борисенко Д. Нормативно-правове регулювання цивільного захисту: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Науковий вісник: *Державне управління*. 2020. №4(6). С. 38-53. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-38-53](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-38-53) (дата звернення: 24.11.2024).

58. Бойко О.А. Імплементация в Україні міжнародних стандартів антикризового управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 22. С. 135-140. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.22.135 (дата звернення: 24.11.2024).

59. Клименко Н. Г. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту на основі ризик-орієнтованого підходу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 9-10. С. 67-72. DOI: 10.32702/2306-6814.2022.9-10.67 (дата звернення: 24.11.2024).

60. Романенко Є. О. Концептуальні засади функціонування механізмів державного антикризового управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1210> (дата звернення: 24.11.2024).

61. Бойко О. А. Формування спроможних територіальних громад у контексті зміцнення їх готовності до дій у надзвичайних ситуаціях. *Ефективність державного управління*. 2021. Вип. 1 (66). Ч. 1. С. 221-231.

62. Crisis Management Competencies: The case of Polish Emergency Managers / A. Adamus-Matuszyńska et al. *European Research Studies Journal*. 2021. Volume XXIV. Issue 2. P. 1048-1067. DOI: 10.35808/ersj/2139 (last accessed: 24.11.2024).

63. Nogal A., Sahebjamnia N., Cantelmo G. Towards a Resilience Maturity Model: A Literature Review on Organizational Resilience Assessment Frameworks. *Sustainability*. 2022. 14(11):6455. <https://doi.org/10.3390/su14116455> (last accessed: 24.11.2024).

64. Granåsen M., Olsén M., Oskarsson P.-A. Assessing interorganizational crisis management capability – Initial results of a systematic literature review.

*International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*. 2018. Volume 10. Issue 2. P. 38-48. DOI: 10.4018/IJISCRAM.2018070103 (last accessed: 24.11.2024).

65. Бондаренко В. Особливості підготовки керівного складу у сфері цивільного захисту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 12. С. 128–131. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.12.128 (дата звернення: 24.11.2024).

66. Шведун В. О., Лозинський І. С., Афанасьєва О. В. Деякі особливості організації підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2021. Вип. 1(14). С. 112-118.

67. Михайлов В. М. Кадрове забезпечення системи підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 8. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=609> (дата звернення: 24.11.2024).

68. Бойко О. А. Стан кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та шляхи його вдосконалення // *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2022. Вип. 1(52). С. 148-155.*

69. Boin A., Kuipers S., Overdijk W. Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment. *International Review of Public Administration*. 2013. 18 (1). P. 79–91. URL: <https://dx.doi.org/10.1080/12294659.2013.10805241> (last accessed: 24.11.2024).

70. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 24.11.2024).

71. Кравців С. Я., Соболь О. М., Коссе А. Г. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). С. 336-341. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/2203> (дата звернення: 24.11.2024).

72. Труш О. О., Кудін М. А. Проблеми фінансового забезпечення заходів з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій на місцевому рівні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_16) (дата звернення: 24.11.2024).

73. Белікова К. Г., Потеряйко С. П., Борисенко Д. В. Напрями вдосконалення добровільної пожежної охорони в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 4(10). С. 227-242. URL: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-4\(10\)-227-242](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-4(10)-227-242) (дата звернення: 24.11.2024).

74. Романенко Є. О., Чаплай І. В. Шляхи удосконалення процесу фінансування сфери цивільного захисту в Україні. *Публічне урядування*. 2018. № 4(14). С. 99-107. URL: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2018-14-4-99-107> (дата звернення: 24.11.2024).

75. Гурковський В., Дейнега Х., Лукашев С. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2020. № 1(96). С. 59-66. URL: [https://doi.org/10.36030/2310-2837-1\(96\)-2020-59-66](https://doi.org/10.36030/2310-2837-1(96)-2020-59-66) (дата звернення: 24.11.2024).

76. Федорчак В. В. Проблеми державного регулювання у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1(51). С. 1-7. URL: <http://apdu.journal.kharkiv.ua/index.php/apdu/article/view/33/27> (дата звернення: 24.11.2024).

77. Белікова К. Г., Потеряйко С. П., Борисенко Д. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення антикризового публічного управління на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2021. Вип. 2(73). С. 140-148. URL: <http://tpdu.journal.kharkiv.ua/index.php/tpdu/article/view/511/475> (дата звернення: 24.11.2024).

78. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з використанням сучасних інформаційних технологій. *Державне управління*:

*удосконалення та розвиток*. 2015. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=829> (дата звернення: 24.11.2024).

79. Полякова О. А. Особливості інформаційного забезпечення у сфері протидії надзвичайним ситуаціям. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 13-14. С. 170-174. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.13-14.170> (дата звернення: 24.11.2024).

80. Романенко Є. О., Чаплай І. В. Соціальний діалог як інструмент державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. № 4(16). С. 107-116. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4\(16\)-107-116](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-4(16)-107-116) (дата звернення: 24.11.2024).

81. Безуглий Д. Г. Проектно-орієнтований підхід в управлінні інноваційним розвитком регіонів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1(53). С. 50-54.

82. Бобровська О. Ю. Концептуальні засади цільового управління в умовах децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. Спецвип. № 1. С. 17-24.

83. Копитько О. О. Застосування проектно-орієнтованого підходу в публічному управлінні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1529> (дата звернення: 24.11.2024).

84. Панченко Г. О., Серьогіна Н. К., Бородін Є. І. Проектний підхід до реалізації державних стратегічних документів у сфері безпеки та оборони. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2021. Т. 32(71). № 2. С. 45-50.

85. Пакулін С. Л., Пакуліна А. А., Корнієнко А. Р. Підвищення якості публічного управління на засадах проектного менеджменту. *Економічний простір*. 2019. № 146. С. 129-141.

86. Попов С. А., Кулешов М. М. Стратегічне антикризове управління в державному управлінні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017.

№ 1(16). С. 209-213.

87. Ткачова Н. М., Мартянова Р. А. Моделювання процесів стратегічного планування у сфері державної безпеки та оборони. *Економіка та держава*. 2021. № 9. С. 135-140. DOI: 10.32702/2306-6806.2021.9.135 (дата звернення: 24.11.2024).

88. Чукут С. А., Мотренко Т. В., Голобуцький О. П. Кризовий менеджмент у публічному управлінні: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2018. 192 с.

89. Белай С.В. Програмно-цільовий підхід до антикризового управління соціально-економічною безпекою регіонів України. *Державне будівництво*. 2020. № 1. URL: <http://db.journal.kharkiv.ua/index.php/db/article/view/21> (дата звернення: 24.11.2024).

90. Бакуменко В.Д., Барков Д.О. Державне управління та публічне адміністрування у процесах економічних реформ: мат. наук.-практ. конф., 19 квітня 2018 р. Херсон: ХНТУ, 2018. С. 85–92.

91. Безуглий Д. Г. Проектно-орієнтований підхід в управлінні інноваційним розвитком регіонів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1(53). С. 50-54.

92. Бобровська О. Ю. Концептуальні засади цільового управління в умовах децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. Спецвип. № 1. С. 17-24.

93. Копитько О. О. Застосування проектно-орієнтованого підходу в публічному управлінні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1529> (дата звернення: 24.11.2024).

94. Панченко Г. О., Серьогіна Н. К., Бородін Є. І. Проектний підхід до реалізації державних стратегічних документів у сфері безпеки та оборони. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2021. Т. 32(71). № 2. С. 45-50.

95. Пакулін С. Л., Пакуліна А. А., Корнієнко А. Р. Підвищення якості публічного управління на засадах проектного менеджменту. *Економічний*

*простір*. 2019. № 146. С. 129-141.

96. Квітка С. А. Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства. *Аспекти публічного управління*. 2016. Т. 4. № 8. С. 5-15.

97. Цедік М. Г. Визначення перспектив та можливостей використання регіонального форсайту в системі публічного управління України. *Аспекти публічного управління*. 2016. Т. 4. № 7. С. 83-89.

98. Лепський В. В., Гиренко А. Ю. Сучасний інструментарій прогнозування розвитку територій: регіональний форсайт. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 83. С. 33-46.

99. Дикань В. Л., Корінь М. В., Чередниченко О. Ю. Стратегічне управління: навчальний посібник. Харків: УкрДУЗТ, 2021. 233 с.

100. Кравченко С. О. Форсайт та сценарне планування в системі прийняття управлінських рішень. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 123-131.

101. Бегун В. В., Гречанінов В. Ф. Розробка автоматизованої системи раннього попередження про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій. *Математичні машини і системи*. 2013. № 1. С. 40-47.

102. Любінський А. М. Імплементация досвіду використання систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення людей у разі їх виявлення. *Вісник НУЦЗ України*. Серія: Державне управління. 2019. Вип. 1(10). С. 343-350.

103. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Інформування та оповіщення населення про надзвичайні ситуації. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 2. С. 92-95.

104. Кропотов П. П., Бегун В. В., Гречанінов В. Ф. Створення сучасних систем моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій. *Системи обробки інформації*. 2014. № 5(121). С. 116-119.

105. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник*

*Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія: Державне управління. 2018. № 1. С. 5-10.*

106. Кравченко Р. А. Система завчасного попередження надзвичайних ситуацій. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України. 2015. № 3(20). С. 126-130.*

107. Бондар В. Д. Нематеріальна мотивація персоналу органів місцевого самоврядування в умовах пандемії COVID-19: виклики та можливості. *Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2. С. 153-166.*

108. Бородін Є., Шевченко Е. Розвиток системи професійних компетентностей державних службовців у сфері цивільного захисту. *Публічне адміністрування: теорія та практика. 2018. Вип. 1. С. 1-9.*

109. Михайлов В. М. Кадрове забезпечення системи підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту. *Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 12. С. 103-107.*

110. Павлов С. С. Механізми державно-громадської оцінки діяльності органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності. *Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 19-20. С. 144-149.*

111. Сурай І. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 4. С. 187-199.*

112. Crisis Management Competencies: The case of Polish Emergency Managers / A. Adamus-Matuszynska et. al. *European Research Studies Journal. 2021. Vol. 24. Issue 2. P. 1048-1067.*

113. Smedley R. The Competencies Required for Effective Crisis Leadership. *Journal of Business Continuity & Emergency Planning. 2020. Vol. 13(4). P. 298-315.*

114. Boin A., Kuipers S., Overdijk W. Leadership in Times of Crisis: A Framework for Assessment. *International Review of Public Administration. 2013. 18 (1). P. 79–91.*

115. Нестеренко О. Професійні компетенції у сфері антикризового публічного управління в українських реаліях. *Державне управління та місцеве*

*самоврядування*. 2020. Вип. 2(45). С. 101-106.

116. Гончарук Н. Т., Ковальчук Х. І. Індикатори оцінювання мотиваційного потенціалу державного службовця. *Економіка та держава*. 2021. № 2. С. 69-73. DOI: 10.32702/2306-6806.2021.2.69 (дата звернення: 24.11.2024).

117. Крушельницька Т. А. Оцінювання та мотивація праці в системі державної служби: вітчизняний і зарубіжний досвід. *Економіка та держава*. 2022. № 2. С. 154-159. DOI: 10.32702/2306-6806.2022.2.154 (дата звернення: 24.11.2024).

118. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К.: НАДУ, 2016. 296 с.

119. Кізілова К. О. Концептуальні засади мотивації праці державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2020. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2020\\_1\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2020_1_19) (дата звернення: 24.11.2024).

120. Лещенко О. Я. Трансформаційне навчання публічних службовців у сфері цивільного захисту. *Право та державне управління*. 2021. № 2. С. 167–171. DOI: 10.32840/pdu.2021.2.25 (дата звернення: 24.11.2024).

121. Єлізаров О. Удосконалення кадрового забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 103-109.

122. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2. С. 210-218.

123. Павлов С. С. Механізми державно-громадської оцінки діяльності органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19-20. С. 144-149.

124. Романенко Є. О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(21). С. 190-199.

125. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями:

монографія. Київ: ТОВ «Доктор-Медіа», 2009. 332 с.

126. Кравченко Т. А. Доцільність створення єдиної державної системи цивільного захисту в забезпеченні безпеки населення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 131-136. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.1.131 (дата звернення: 24.11.2024).

127. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу. *Молодий вчений*. 2019. № 9(73). С. 155-159. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-9-73-33> (дата звернення: 24.11.2024).

128. Любінський А. Напрями удосконалення механізму міжмуніципального співробітництва у сфері цивільного захисту в умовах децентралізації влади в Україні. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 1. С. 213-222.

129. Андронов В. А., Дівізінюк М. М., Ковальов О. О., Калиновський А. Я., Рибка Є. О. До питання підвищення ефективності управлінських рішень щодо запобігання та ліквідування надзвичайних ситуацій на основі теорії управлінських рішень. *Геоінформатика*. 2018. № 2(66). С. 72-84.

130. Потеряйко С. П. Проблемні питання підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів у сфері цивільного захисту. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=924> (дата звернення: 24.11.2024).

131. Бондаренко В. Проблеми фінансування і матеріально-технічного забезпечення сфери цивільного захисту в реалізації державної соціальної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 153-166.

132. Потеряйко С. П. Удосконалення організаційно-економічного механізму державного управління у сфері пожежної безпеки: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / ІДУЦЗ. Київ, 2017. 237 с.

133. Барило О. Г. Інформаційне забезпечення органів державного

управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2. С. 76-78.

134. Гаман П. І., Андрієнко М. В. Міжнародний досвід організації та функціонування систем цивільного захисту: уроки для України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1983> (дата звернення: 24.11.2024).

135. Михайлов В. М. Кадрове забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту: проблеми та шляхи вирішення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 3. С. 89-94.

136. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2. С. 156-162.

137. Романенко Є. О. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія К. : НАДУ, 2015. 252 с.

138. Бородін Є., Шевченко Е. Розвиток системи професійних компетентностей державних службовців у сфері цивільного захисту. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2018. Вип. 1. С. 1-9.

139. Михайлов В. М. Кадрове забезпечення системи підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 8. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=609> (дата звернення: 24.11.2024).

140. Павлов С. С. Механізми державно-громадської оцінки діяльності органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19-20. С. 144-149 (дата звернення: 24.11.2024).

141. Белай С. В. Дослідження державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні: методологічний аспект. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_12) (дата звернення: 24.11.2024).

142. Волянський П. Б., Євсюков О. П., Терент'єва А. В. Імплементация

стандартів ЄС в державні механізми стратегічного планування у сфері цивільного захисту. *Вісник НУЦЗ України*. Серія: Державне управління. 2022. Вип. 1(16). С. 223-236.

143. Дурман М. О. Використання ІС-технологій при реалізації державної політики цивільного захисту в контексті розвитку електронного урядування. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2019\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2_18) (дата звернення: 24.11.2024).

144. Бойко О. А. Планування заходів цивільного захисту на рівні територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 149-158.

145. Кравченко Р. А. Прогнозування та попередження надзвичайних ситуацій у системі антикризового управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 1. С. 152-157.

146. Гурковський В. І., Ємельяненко О. М. Реалізація інформаційного забезпечення у сфері цивільного захисту із застосуванням механізму міжвідомчої взаємодії. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 6. С. 63-71.

147. Клименко Н. Г. Єдина державна система цивільного захисту: складові, завдання та режими функціонування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 3. С. 95-100.

148. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Організація взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування під час виникнення надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 1. С. 316-322.

149. Романенко Є. О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(21). С. 190-199.

150. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями: монографія. Київ: ТОВ «Доктор-Медіа», 2009. 332 с.