

## КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ПОДОЛАННЯ КРИЗ ІНСТИТУЦІЙНИМИ СТРУКТУРАМИ ЄС

## AN INTEGRATED APPROACH TO CRISIS MANAGEMENT BY EU INSTITUTIONAL STRUCTURES

У статті охарактеризовано особливості антикризового управління країн Європейського Союзу. Проведено аналіз як самих кризових явищ, так і стратегій їх подолання інституційними структурами ЄС, а також основних ресурсів та механізмів антикризової політики. Розглянуто кризи публічного управління як складний феномен, який охоплює широкий спектр подій. Визначено, що на державному рівні діють практично ті ж самі принципи та механізми управління кризами, що й на корпоративному рівні (державні інституції під час кризових подій мають дотримуватися принципів оперативності, відкритості, чесності у поширенні інформації).

Зазначено, що міжнародне врегулювання криз об'єднує широкий набір інструментів і механізмів. Досліджено, що ідея «комплексного підходу» (Comprehensive Approach) стає домінуючою в розроблених концепціях як міжнародних і регіональних організацій, так і національних держав. Також наголошено на тому, що до теперішнього часу ЄС досить широко залучений до подолання криз у різних регіонах світу. Скрамні за масштабами проекти ЄС, такі як консультативні операції і частина поліцейських місій, забезпечують постійний контакт між Євросоюзом і місцевою владою в зоні кризи, які сприяють присутності ЄС як «руку допомоги», що створює хорошу основу для подальшої взаємодії, а також забезпечує умови для дієвого впливу ЄС на даній території.

Визначено результати реалізації заходів кризового публічного управління та досліджено основні ресурси та способи кризового управління в країнах Європейського Союзу. Виявлено основні особливості кризового управління та їх подолання у державах Європейського Союзу.

Стаття призначена для студентів та науковців, які цікавляться кризами публічного управління.

**Ключові слова:** криза публічного управління, ідея «комплексного підходу», Євросоюз,

антикризова політика, політичні рішення, стратегічне управління.

The article describes the features of anti-crisis management of the European Union. It provides the analysis of both the crisis in EU and the strategies for overcoming it, as well as the main resources and mechanisms of anti-crisis policy. The crisis of public administration is considered as a complex phenomenon that covers a wide range of events. It is determined that the principles and mechanisms of crisis management are almost the same as at the state and corporate level (state institutions during crisis events must adhere to the principles of efficiency, openness, honesty in disseminating information).

It is noted that international crisis management combines a wide range of tools and mechanisms. It is investigated that the idea of «comprehensive approach» (Comprehensive Approach) becomes dominant in the developed concepts of both international and regional organizations and nation states. It is also emphasized that the EU is still widely involved in overcoming crises in various regions of the world. Moderate EU projects, such as consultative operations and part of police missions, ensure constant contact between the EU and local authorities in the crisis area, which perceives the EU presence as a «helping hand», providing a good basis for further cooperation and providing conditions for effective EU influence in the territory.

The results of the implementation of crisis public management measures are determined and the main resources and methods of crisis management in the countries of the European Union are studied.

The main features of crisis management and their overcoming in the European Union are revealed.

The article is intended for students and researchers who are interested in public administration crises.

**Key words:** crisis of public administration, idea of "complex approach", European Union, anti-crisis policy, political decisions, strategic management.

УДК 327.7

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.24.5>

**Соколов О.Є.**

ORCID: 0000-0002-7185-296X

аспірант кафедри міжнародних

відносин і суспільних наук

Національний університет біоресурсів

і природокористування України

**Постановка проблеми.** З появою нових викликів щодо безпеки держав (бідність, інфекції, смертність, екологічні проблеми, зростання числа конфліктів, тероризм і транснаціональна злочинність), що йдуть як від недержавних, так і від державних суб'єктів, здатність швидко і ефективно реагувати та долати різноматні (за типами) кризи набуває все більшої значущості. Це зумовлює необхідність розроблення та реалізації, як правило, нестандартних управлінських рішень суб'єктами стратегічного управління щодо реагування на кризові ситуації.

Загалом за сукупністю засобів, які можна використовувати у сфері кризового врегулю-

вання, Євросоюз займає провідні позиції у світі. Він має істотний і зростаючий потенціал ініціювати та координувати загальну реакцію на різні загрози, кризи і стихійні лиха. ЄС приховує у собі широкий спектр механізмів та інститутів, які сприяють скоординованим заходам щодо подолання криз, використовувати центри та механізми, що дають можливість спільно реагувати на них.

Зважаючи на неминучість, а іноді й на невідворотність криз, а також на їхні руйнівні властивості, важливо знати сутність цього феномену, причини й закономірності виникнення та розвитку, можливі наслідки для тих, кого вони стосуються. Актуальність дослідження підси-

лює той факт, що Україна нині перебуває у стані загострення соціально-політичної кризи. ЄС має багаторічний досвід публічного управління в кризових умовах, подолання кризових явищ та створення механізмів превентивного попередження та захисту від їх наслідків. Цей досвід необхідно вивчати та аналізувати з метою подальшого його використання у розв'язанні актуальних проблем публічного управління України в кризові періоди, і який дає подальшу можливість впровадити у країні ефективне планування кризового управління.

**Аналіз досліджень.** Проблематику виявлення соціальної напруженості, криз, конфліктів (соціальнополітичних, публічного управління тощо), суспільної модернізації, застосування антикризових технологій, антикризового управління досліджували як зарубіжні вчені (Г. Алмонд, Р. Даль, Р. Дарендорф, Е. Дюркгайм, Р. Мертон та ін.), так і вітчизняні (В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.М. Бебик, А.Б. Бобро, В.О. Василенко, А.С. Гальчинський, А.Б. Гірник, Ю.Г. Кальниш, К.О. Линьов, В.Я. Матвієнко, М.І. Пірен та ін.)

**Мета статті** – вивчити та проаналізувати особливості комплексного підходу щодо подолання криз публічного управління інституційними структурами ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Кризи є постійними супутниками діяльності будь-яких структур: як комерційних компаній, так і державних інституцій. Вони не лише порушують стан рівноваги організації, негативно впливають на її репутацію, але й здатні повністю її знищити. На державному рівні кризи можуть становити загрозу не тільки наявному устрою та напряду розвитку держави, але й навіть її існуванню.

Криза публічного управління – це особлива форма системи органів державної влади, що супроводжується нестабільністю, зниженням рівня керованості соціально-економічного процесами, розбалансованістю політичних інститутів, загостренням соціальних конфліктів, наростанням протиріч в суспільстві.

Сутнісними ознаками кризи публічного управління є:

- загострення економічних і соціальних конфліктів;
- нездатність державної влади керувати конфліктами;
- нездатність регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами.

За останні роки міжнародні операції у сфері подолання кризи істотно трансформувалися: розширився їх спектр завдань, часові рамки операцій, значно збільшилася кількість залучених до процесу врегулювання кризи учасників.

Нині міжнародне врегулювання криз об'єднує найширший набір інструментів і механізмів, а ідея «комплексного підходу» (Comprehensive Approach) стає домінуючою в розроблених концепціях міжнародних і регіональних організаціях, а також національних держав. Рішення проблем міжнародної безпеки, як правило, є завданням провідних держав та інших суб'єктів міжнародних відносин. На таку роль сьогодні претендує і Європейський Союз, розглядаючи врегулювання криз в якості одного з пріоритетних напрямків своєї управлінської діяльності на світовій арені.

Розвиток інтеграційних процесів у Європі, з одного боку, і виникнення нового стратегічного середовища після розпаду біполярної системи – з іншого боку, поставили питання про роль країн Європейського співтовариства в галузі військово-політичної безпеки. Становлення Європейського Союзу (ЄС) в якості світового центру економічного впливу вимагало посилення і його не лише як управлінського центру, але й як політичного центру на світовій арені, в тому числі в галузі забезпечення безпеки і стабільності не лише в Європі але й в сусідніх регіонах.

Європейський союз прагнув підвищити свою роль у світовій політиці шляхом створення власних, потужних та незалежних структур безпеки (військово-політичний та оборонний вимір) – Спільної політики безпеки та оборони (CSDP), раніше відомого як Європейської політика безпеки та оборони (ЄПБО).

Водночас створення єдиного європейського геополітичного простору було тісно пов'язане з вирішенням проблем безпеки в Європі. Зміна геополітичної обстановки у світі вимагала від європейців розробки нових підходів до забезпечення безпеки.

Незважаючи на те, що до початку XXI ст. етнополітичний переділ, викликаний розпадом радянського блоку і післявоєнної системи міжнародних відносин, в цілому завершився, рівень локально-регіональної конфліктності у світі не знизився. І якщо ймовірність глобальних і міжрегіональних збройних зіткнень істотно зменшилася, то проблеми регулювання багаточисельних вогнищ локально-регіональної напруженості вийшли на перший план: починаючи з 1990-х рр., і закінчуючи подіями 2014 р. – анексією Криму та захоптом територій на сході України, – локальні конфлікти внутрішнього інтернаціоналізованого характеру стали основним типом збройного протистояння. У цих умовах одним з основних завдань збройних сил провідних світових держав стало оперативне реагування на кризи, конфлікти та інші надзвичайні ситуації в різних регіонах світу (Височанська, Гринчишин, 2018: 246).

Стратегія міжнародного врегулювання сучасних криз і конфліктів досить суперечлива. На думку низки дослідників, міжнародна миротворча діяльність сьогодні переживає системну кризу, і основну проблему становить не стільки саме подолання конфліктів, скільки створення ефективного механізму кризового врегулювання (Schmitt, 2004: 296).

Серед основних труднощів, з якими сьогодні в тій чи іншій мірі стикаються державні органи, міжнародні та регіональні організації у сфері подолання кризи, можна назвати:

- невідповідність мандатів місії;
- неузгодженість (управління) в керуванні операціями;
- проблеми забезпечення безпеки контингентів;
- повільне розгортання контингентів;
- дії численних збройних угруповань із різними політичними цілями в зонах конфліктів та ін (Stern et al., 2002).

Крім того, внутрішньодержавний характер більшості подібних криз накладає на їх подолання серйозні обмеження, становляючи собою одну з найбільш гострих проблем сучасного міжнародного гуманітарного втручання – ефектне кризове врегулювання або дотримання демократичних принципів і норм. З одного боку, слабкість і/або відсутність центрального уряду, а також місцевих органів влади в зоні конфлікту серйозно ускладнює діяльність міжнародних організацій та створює загрози безпеки для їхніх співробітників. З іншого боку, в ситуації, коли місцева влада нездатна самостійно вирішити економічні та соціальні проблеми (насамперед, проблеми біженців і переміщених осіб), відмовляючись співпрацювати з міжнародними організаціями та дотримуватися норм міжнародного права, на перший план виходять питання обмеження їх державного суверенітету (Stern et al., 2002).

У підсумку міжнародному співтовариству доводиться спочатку застосовувати активні силові дії, а вже у міру стабілізації військово-політичної обстановки перемикається на виконання завдань постконфліктного відновлення та реалізації демократичних принципів.

Виходячи з цього, операції з врегулювання криз сьогодні являють собою швидше заходи миротворчого характеру із залученням військового персоналу, які повинні бути багатоскладовими і багатофункціональними та включати весь комплекс заходів щодо врегулювання конфлікту, зведених в єдине ціле мандатом операції.

У ситуації, коли багато внутрішньодержавних конфліктів з плином часу переходять зі стадії відкритих збройних зіткнень у приховану стадію

і набувають форму гуманітарної катастрофи, де особливо страждає цивільне населення, а закони звичайних військових дій не працюють, армія і навіть традиційні миротворці безсилі. Військова сила сьогодні не може бути єдиним надійним засобом врегулювання криз, а технології мирного подолання виходять на перший план (Оболенський, 2002: 183).

Загалом для сучасних операцій кризового врегулювання характерні певні особливості.

Переважання політичних цілей і завдань над військовими розуміннями, незалежно від тієї ролі, яку в подібних операціях грають збройні сили, вони служать насамперед політичним, а не військовим цілям і завданням. Такі операції спрямовані не на досягнення військової перемоги, а на попередження, обмеження та вирішення конфліктів, підтримку миру і надання підтримки цивільним властям у внутрішніх кризах, створення умов для перемоги на виборах місцевих політичних сил, лояльних міжнародному співтовариству, збереження і утвердження впливу в тому чи іншому регіоні.

Комплексний характер завдань, застосування силових та несилових інструментів одночасно. Хоча операції подолання кризи є частиною спільних зусиль з погляду управлінських механізмів так і політичних засобів щодо подолання конфлікту, вони можуть проходити як у рамках цих процесів, так і паралельно. Якщо широко-масштабні операції з підтримання миру, як правило, здійснюються після досягнення сторонами конфлікту мирної угоди, то управлінські механізми запроваджуються на більш ранній стадії конфлікту, іноді задовго до початку процесу із подолання, укладення перемир'я або мирної угоди.

Оскільки сучасні кризи і конфлікти носять комплексний характер, то в зоні конфлікту можуть одночасно здійснюватися кілька видів операцій щодо подолання криз. При цьому, якщо одні з них спочатку припускають застосування силових методів (наприклад, операції з примусу до миру), то інші види (управлінські, гуманітарні або «традиційні» миротворчі операції) можуть проводитися і без застосування сили (Мэддисон, 2012: 129-135).

Зміна характеру сучасних конфліктів, а також поява нетрадиційних загроз безпеки помітно вплинули на вироблення нових підходів до миротворчості та врегулювання криз. Зокрема, це включало три основних напрями (Ioannides, 2010: 41):

1. Розширення спектра управлінських завдань місії.

Традиційна миротворчість була в основному спрямована на стримування або зниження напруженості конфлікту (насампе-

ред – ескалації військових дій), тоді як сучасне подолання криз засноване на комплексному підході, спрямованому на усунення управлінських, політичних, економічних і соціальних причин кризи. У процесі подібних операцій виконуються різні завдання військового та невійськового характеру:

- створення функціонуючих державних інститутів;
- відновлення стабільних соціальних та економічних структур;
- операції з підтримання миру;
- підтримка в області національно-державного будівництва;
- антипартизанські дії;
- забезпечення верховенства права;
- надання гуманітарної підтримки (операції з евакуації громадян із зон конфліктів або стихійних лих);
- операції з контролю над дотриманням режиму санкцій та «заборонених зон»;
- операції з демонстрації сили.

## 2. Розширення часових рамок операцій.

Розширення спектру завдань у ході місії із кризового урегулювання призвело до розширення тимчасових рамок операції. Сьогодні операція в сфері подолання кризи може включати в себе такі фази:

- запобігання конфлікту, власне врегулювання кризи (включаючи управлінські функції та гуманітарну інтервенцію);
- встановлення миру і підтримка миру;
- постконфліктне управління, врегулювання та відновлення.

Залежно від кожної конкретної фази виникають специфічні проблеми і завдання при подоланні кризи. Більше того, на практиці ці етапи можуть перекривати один одного і накладатися один на інший, що значно ускладнює процес управління операцією, знижує можливість побороти глибинні причини конфлікту і запобігти його потенційному відновленню. Хоча здійснення деяких завдань гуманітарного характеру може зайняти відносно невеликий проміжок часу, операції щодо подолання криз зазвичай носять набагато більш затяжний характер порівняно з традиційними військовими операціями і можуть тривати роками.

## 3. Збільшення числа залучених суб'єктів.

Почасти це пов'язано з розширенням спектра завдань сучасних операцій. На різних етапах подолання кризи потрібні специфічні інструменти та фахівці, як військового, так і невійськового (управлінського) типу, які сьогодні жоден суб'єкт міжнародної безпеки самостійно не може надати в повному обсязі. Крім того, в ході операцій щодо подолання кризи значно зросла:

- залученість різних недержавних суб'єктів;
- активність державних і недержавних суб'єктів у регіоні й сусідніх країнах;
- зросла участь недержавних суб'єктів самих сторін конфлікту, включаючи управлінські, політичні, релігійні, етнічні та інші соціальні групи, приватний сектор, засоби масової інформації, збройні угруповання, організовані злочинні угруповання.

Відповідно, з розширенням спектру завдань, часових рамок і числа залучених учасників операції в сфері подолання кризи набули якісно нового управлінського характеру. Ключовим фактором, що визначає ефективність подолання кризи, стає:

- координація всіх зовнішніх і внутрішніх інструментів і суб'єктів, їх своєчасне і адекватне застосування на різних фазах конфлікту;
- чітке визначення цілей і управлінських завдань операції – загальна багаторівнева стратегія, що поєднує весь спектр інструментів подолання.

Успішність сучасних операцій щодо подолання криз в основному залежить від таких факторів:

- ступеня зацікавленості всіх сторін конфлікту в мирному подоланні кризи;
- нейтральності інституцій, що проводить операцію кризового врегулювання (нейтральними, або сприйматися такими);
- прихильності сторін конфлікту принципам дотримання норм міжнародного права і Статуту ООН (найбільш ефективні з цієї точки зору місії, займаються врегулюванням міждержавних конфліктів).

На концептуальному рівні відбулися трансформації в сфері кризового врегулювання були відображені у формулі «комплексного підходу» (Comprehensive Approach), який має підвищити як ефективність, так і легітимності щодо подолання кризи шляхом гармонізації взаємодії, завдань і дії різних залучених суб'єктів (Кірмач, 2010: 6-9).

Водночас єдиної та всеосяжної моделі кризового врегулювання поки що не вироблено. За останнім часом з'явилося безліч різномірних, часом суперечливих концепцій «комплексного підходу».

Зазначимо, що, хоча більшість суб'єктів міжнародної безпеки визнають необхідність поліпшення координації один з одним у ході спільних дій, їх підходи до інструментів, засобів і кінцевих цілей подолання криз істотно розрізняються.

Нині можна говорити про існування у різних державних, міжнародних і регіональних структур, а також національних держав низки «комплексних підходів» до подолання кризи, які істотно розрізняються за термінологією,



завданнями й інструментами реагування на такі ситуації.

Загалом подібні розбіжності проходять за двома основним лініями взаємодії:

– лінією горизонтальної взаємодії (взаємодія різних національних і міжнародних суб'єктів, які знаходяться на однаковому становищі в ієрархії). Так, основні проблеми на цьому рівні виникають у зв'язку з:

- низькою сумісністю багатонаціональних і багатокомпонентних управлінських дій;
- відмінностями у стратегічній культурі;
- правилами втручання, розмежуванням зон відповідності;
- розподілом ресурсів;
- постановкою цілей, пов'язаних із захистом прав людини;
- політичними реформи й економічним розвитком;

– лінією вертикальної взаємодії (взаємодія оперативного-тактичного (field level) і стратегічного рівнів). Основні неузгодженості пов'язані з різним баченням цілей, завдань і методів проведення операції щодо подолання криз.

У підсумку можуть виникати проблеми з неефективним прийняттям і виконанням управлінських рішень, неадекватним розподілом ресурсів, нереалістичними наказами та цілями.

Крім того, і горизонтальна, і вертикальна взаємодія в ході проведення операцій щодо подолання криз так чи інакше ускладнюється політичним суперництвом, боротьбою за ресурси і власні інтереси різних міжнародних структур, національних держав, а також недержавних суб'єктів різного типу.

Незважаючи на існуючі труднощі у виробленні єдиної моделі «комплексного підходу» до проведення сучасних операцій з врегулювання криз, певні результати у цій галузі були досягнуті. Насамперед це стосується ООН, ЄС і НАТО, які зробили цілу низку спроб із вироблення концепцій «комплексного підходу».

Поряд із ООН Євросоюз у межах СПБО також має у своєму розпорядженні широкий спектр управлінських, цивільних і військових засобів та інструментів щодо подолання криз. Концепція координації цивільного і військового компонентів (Civil-Military Coordination – CMC), що розроблена ЄС, спрямована на реалізацію «комплексного підходу» на рівні управління, політико-стратегічному та оперативного-тактичному рівнях, зокрема на підвищення скоординованості всіх дій, а також вироблення загального підходу і культури операцій щодо подолання криз.

Операції ЄС у сфері подолання криз можна розділити на:

- консультативні (вироблення управлінських рішень);

– прикордонні;

– поліцейські, а також військові операції.

Консультативні (вироблення управлінських рішень) місії спрямовані на надання третій країні консультативної допомоги за участю експертів Європейського Союзу. До такого типу операцій можна віднести місії Євросоюзу в Іраку і Косово (встановлення верховенства права), а також європейські місії в Демократичній Республіці Конго і в Гвінеї-Бісау (сприяння реформуванню сектора безпеки).

Крім того, консультативні місії припускають тісну взаємодію:

- експертів Євросоюзу з урядовими структурами (центральною владою), законодавчою, судовою та виконавчою гілками влади держави;
- в завдання місії може також входити навчання місцевого персоналу, який повинен на практиці забезпечувати дотримання демократичних і правових норм і стандартів на всій території країни (Lukaszewski, 1999: 22).

Окремо зазначимо, що прикордонні операції ЄС займають проміжне положення між консультативними і поліцейськими місіями. З одного боку, вони проводяться з метою забезпечення прикордонних служб третіх країн консультативною підтримкою.

З іншого боку, прикордонні операції пов'язані з боротьбою з транскордонною злочинністю та моніторингом ситуації в прикордонній зоні, коли співробітники місії активно беруть участь у підтримці правопорядку. Прикладом можуть бути дві прикордонні операції: на пропускному пункті Рафах між Єгиптом і Сектором Газа, а також на українсько-молдовському кордоні. Операції подібного типу спрямовані не на врегулювання існуючих регіональних конфліктів, а на боротьбу з їх наслідками, ускладнюючими обстановку в прикордонних областях, тобто на створення мінімально необхідних умов для розвитку мирного процесу. На практиці вплив операцій даного типу на процес врегулювання криз поки мінімальний.

Поліцейські операції спрямовані на надання підтримки місцевим поліцейським силам (під керівництвом державних органів) в зонах нестабільності, включаючи проведення різних оперативних заходів безпосередньо силами ЄС. Прикладом є чотири поліцейські операції: в Боснії і Герцеговині, Демократичній Республіці Конго, Палестинській автономії та в Афганістані. Характер таких операцій залежить від стану поліцейських служб в країні перебування. Так, в ДРК і в Палестині ЄС головним чином консулює місцеві органи поліції, надає підтримку в їх оснащенні, а також контролює дотримання основних стандартів правоохоронної роботи. В Афганістані Євросоюз про-

водить безпосередню роботу зі службовцями афганської поліції, активно беручи участь у навчанні майбутніх афганських поліцейських, а також допомагаючи вже підготовленим співробітникам у їх роботі. У Боснії та Герцеговині місія Євросоюзу спрямовує розвиток поліцейських служб і забезпечує здійснення оперативних дій з охорони правопорядку. На відміну від інших поліцейських операцій ЄС, місія в Боснії і Герцеговині не обмежується сприянням поліції, а бере на себе виконання частини їх функцій. Фактично місія Євросоюзу позиціонує себе тут як вищу інстанцію, здатну боротися зі зловживаннями, що припускаються боснійської поліцією, і протистояти організованій злочинності.

Нарешті, Євросоюз проводить також військові операції. До таких операцій відноситься місія Євросоюзу в Боснії та Герцеговині «Алтея», серед найбільш значних результатів якої можна відзначити такі:

- дослідження підземних військових споруд на території Боснії та Герцеговини і блокування доступу в них;

- збір озброєнь, що знаходяться в розпорядженні громадських лиць (за період 2004–2007 рр. силами Євросоюзу було вилучено близько 7600 одиниць легкого озброєння, понад 1 млн різних боєприпасів, 14 700 ручних гранат і мін та 7700 кг вибухових речовин);

- організація контрольно-пропускних пунктів для протидії організованій злочинності;

- пошук розшукуваних Міжнародним трибуналом по колишній Югославії осіб, підозрюваних у військових злочинах;

- спостереження за розмінуванням територій, здійснюваним силами Боснії і Герцеговини;

- контроль за знищенням надлишкових запасів зброї;

- заходи щодо запобігання хімічних, бактеріологічних і радіаційних загроз (Мартинець, 2017: 48).

Загалом, як вважають багато дослідників, саме комплексна модель проведення операцій у сфері подолання криз є на сьогоднішній день найбільш ефективною. Однак, як показує практика, жодному з провідних суб'єктів міжнародної безпеки поки що не вдається реалізувати цю концепцію в повному обсязі. Почасти це пов'язано з об'єктивними структурними обмеженнями, насамперед з:

- інституційними проблемами;

- організаційними протиріччями;

- адміністративними стереотипами і різними організаційними процедурами.

Але основні перешкоди носять політичний характер і пов'язані з протиріччями в інтересах і стратегіях основних міжнародних суб'єктів.

На думку низки дослідників, реалізація комплексного підходу до подолання криз становить сьогодні дилему вибору між ефективністю і результативністю комплексної моделі операцій щодо подолання криз і політичними міркуваннями, в тому числі політичної легітимністю. І доти, доки зберігається нескоординування дій між різними учасниками, не тільки губляться ресурси, але також підривається легітимність тих суб'єктів міжнародної безпеки, які прагнуть діяти узгоджено (Слізкова, 2012).

Серед основних міжнародних організацій, діючих у сфері міжнародної безпеки, Євросоюз поки що має найбільші можливості для успішної реалізації «комплексного підходу» до кризового урегулювання, що і пояснює затребуваність Європейської політики в області оборони і безпеки в сучасному світі. У цьому контексті можна виділити такі порівняльні переваги ЄС в області подолання криз:

- можливості швидкого реагування та оперативного прийняття рішень (сили швидкого реагування у військовому та цивільному компонентах);

- можливість використання висококваліфікованих фахівців і ресурсів (інструменти СПБО можуть бути ефективніше використані в ситуаціях якісних, а не кількісних);

- можливість використовувати політичний ресурс ЄС. Ефективність місій може бути вище в тих районах, де вплив Євросоюзу достатньо сильний;

- комплексний підхід і можливість задіяти різні інструменти Євросоюзу: військовий і цивільний компонент СПБО, дипломатичні та економічні ресурси, інструменти та ресурси Комісії;

- можливість використовувати потенціал Співтовариства, залучати інші міжнародні організації (ефективний мультилатералізм), а також громадянське суспільство та НУО, які мають відносну нейтральність, хорошу фінансову базу, можуть функціонувати протягом тривалого часу і діяти не безпосередньо, доповнюючи СПБО там, де прямі методи працювати не будуть;

- значні фінансові можливості для надання гуманітарної допомоги країнам, постраждалим від криз. Сьогодні Євросоюз вносить (як організація і по лінії окремих країн-членів) найбільший у світі внесок у надання гуманітарної допомоги, а європейське агентство Гуманітарної Допомоги охоплює своєю діяльністю близько 40 країн світу, в першу чергу в Африці і на Близькому Сході, в Центральній, Південній та Південно-Східній Азії (Терент'єва, 2015).

Таким чином, за сукупністю засобів, які можна використовувати у сфері подолання криз, Євросоюз займає провідні позиції у

світі. Основною порівняльною перевагою Євросоюзу, яка вирізняє його від інших суб'єктів міжнародної безпеки, залишаються інструменти «м'якої сили», хоча «жорстка» складова частина потенціалу також знаходить практичне застосування.

**Висновки.** Криза публічного управління – це особлива форма управлінської системи суспільства, органів державної влади, що супроводжується нестабільністю, зниженням рівня керуваності соціально-економічними процесами, розбалансованістю політичних інститутів, загостренням соціальних конфліктів, наростанням протиріч у суспільстві. Сутнісними ознаками кризи публічного управління є такі: загострення економічних і соціальних конфліктів; нездатність державної влади керувати конфліктами, регулювати соціально-економічні процеси і відносити колишніми традиційними методами.

Говорячи про подолання криз інституційними структурами ЄС, можемо констатувати, що, незважаючи на очевидні успіхи в становленні СПБО, розвиток Європейської управлінської політики в галузі безпеки є далеко не таким однозначним. Можливості ЄС у сфері подолання криз не виявлені в повному обсязі, а питання про те, наскільки розроблені ЄС механізми управління можуть бути ефективно застосовані на практиці, поки залишається відкритим. Досі жодна з проведених місій (за винятком, можливо, операції «Алтея») не зажадала від Євросоюзу задіяти весь спектр своїх можливостей у галузі подолання криз.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Буторина О. Причини и последствия кризиса в зоне евро. *Вопросы экономики*. 2017. Вип. 12. С. 10–18.
2. Височанська Н.В., Гринчишин Я.М. Антикризове управління в забезпеченні фінансової стійкості банківського сектору. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Сер. Державне управління*. 2018. Вип. 9 (16). С. 244.
3. Кірмач А.В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2010. С. 6–9.
4. Мартинець В.В. Особливості антикризового управління промисловим підприємством. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. Економічні науки*. 2017. Вип. 11. Частина 4. С. 48–51.
5. Мэддисон Э. Контуры мировой экономики в 1 – 2030 гг. *Очерки по макроэкономической истории*. пер. с англ. Ю. Каптуревского; / под ред. О. Филаточевой. Москва, 2012. С. 129–135.
6. Овсяник В.М. Кризові комунікації в умовах надзвичайних ситуацій. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Сер. Державне управління*. 2018. Вип. 2. С. 105–111.
7. Оболенський О. Державне управління і державна служба України: реформування у світлі світового досвіду. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні*: зб. матеріалів наук.-практ. семінару, 11–12 березня 2002 р. Київ / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ: УАДУ, 2002. 211 с.
8. Пахомова Т.І. Щодо механізмів управління кризами суспільного розвитку в системі державного управління. Київ: *Економіка і держава*, 2006. Вип. 8. С. 66. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/20084/R\\_2/09ptisdu.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/20084/R_2/09ptisdu.pdf) (дата звернення 15.06.2021).
9. Сидоренко, К.В., Ващенко, А.В. Сучасні антикризові стратегії розвинених країн світу. *Економічний простір*. 2020. Вип. 159. С. 24–27.
10. Слізкова Г.В. Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання. *Вісн. КНУТД*. 2012. Вип. 2. С. 137–142. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/VKnutd/2012> (дата звернення 10.06.2021).
11. Терент'єва А.В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 172–178. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_4\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_28) (дата звернення 09.06.2021).
12. Черленяк, І.І., Курей, О.А.; Федурця, В.П. Особливості формування управлінських та економічних рішень структурами та інститутами ЄС на перших етапах кризи «COVID-19». *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. «Економіка»*. 2020. Вип. 2 (56). С. 89–97.
13. Cultip S.M., Center A.H., Broom G.M. *Effective Public Relations*: 7th ed. N.J., 1994. pp. 30–36.
14. Fuchs-Drapier, M. The European Union's Solidarity Clause in the event of a terrorist attack: towards solidarity or maintaining sovereignty? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2011. Vol. 19(4). pp. 19–23.
15. Hunek, N. EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil–military coordination and the future of the EU operational headquarters. *European Security*, 2011. 20(1). pp. 81–102.
16. Ioannides, I. EU civilian capabilities and cooperation with the military sector. In E. Greco, N. Pirzozzi, and S. Silvestri, eds., *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*. Rome: Istituto Affari Internazionali, 2010. pp. 29–55.
17. Lukaszewski J.E. Seven dimensions of crisis communication management: a strategic analysis and planning model. *Ragan's Communications Journal*. January/February, 1999. pp. 22–24.
18. Riggio, D. EU-NATO cooperation and complementarity between Rapid Reaction Forces. *International Spectator*, 2003. 38(3). pp. 47–60.
19. Schmitt B. European capabilities: how many divisions. *ESDP: the first five years (1999–2004)*. Challiot Papers, 2004. pp. 296–302.
20. Stern E., Sundelius B., Nohrstedt D., Hansén D., Newlove L. *Crisis Management in Transitional Democracies: The Baltic Experience*. Government and Opposition. October 2002. Vol. 37. Issue 4. pp. 524–550.